

*Timo Kerttula*

VARTIJAT JA JÄRJESTYKSENVALVOJAT JULKISEN  
VALLAN KÄYTTÄJINÄ

Yliopistollinen väitöskirja, joka  
Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella  
esitetään julkisesti tarkastettavaksi  
yliopiston pienessä juhlasalissa (Fabianinkatu 33, 4. kerros)  
perjantaina 24. päivänä syyskuuta 2010 kello 12.

Helsinki 2010

VARTIJAT JA JÄRJESTYKSENVALVOJAT  
JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ



*Timo Kerttula*

VARTIJAT JA JÄRJESTYKSENVALVOJAT  
JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ



HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLISEN TIEDEKUNNAN JULKAISUT

HELSINKI 2010

Oikeustieteellinen tiedekunta, PL 4, 00014 Helsingin yliopisto

Fax: (09) 191 22152

e-mail: [forum-iuris@helsinki.fi](mailto:forum-iuris@helsinki.fi)

<http://www.helsinki.fi/oik/tdk>

Copyright © 2010 tekijä ja Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

ISBN 978-952-10-5546-1 (nid.)

ISBN 978-952-10-5547-8 (PDF) Saatavilla osoitteessa <http://ethesis.helsinki.fi/>

ISSN 1456-824X

Helsinki 2010

Yliopistopaino

# *Sisällys*

Esipuhe.....	XI
Lähteet.....	XIV
Lyhenteet.....	XXXV
 I JOHDANTO .....	1
1 Lähtökohtia.....	1
2 Tutkimustehtävästä.....	6
2.1 Tutkimuskysymykset .....	6
2.2 Tutkimuksen rakenne ja keskeiset väitteet.....	9
2.3 Tutkimuskysymysten sijoittuminen oikeudelliseen kenttään .....	11
2.4 Tutkimusotteesta ja metodeista.....	16
2.5 Omasta taustasta ja arvostuksista .....	25
2.6 Eräistä menetelmällisistä valinnoista .....	27
3 Yksityisten turvallisuuspalvelujen historiasta.....	31
4 Vartioimisliikkeiden ekspansio.....	35
4.1 Suhtautuminen ekspansioon.....	35
4.2 Rikollisuuden kokemus ja rikollisuuden ja terrorismin pelko.....	38
4.3 Fiskaaliset teoriat ja valtion politiikka.....	40
4.4 Mass private property-teoria.....	42
4.5 Sosiaalisen kontrollin muodollistuminen.....	49
4.6 Osa yleistä yksityistymiskehitystä? .....	50
5 Vartijoiden, järjestyksenvalvojen ja poliisimiesten lukumäärätietoa....	51
 II TURVALLISUUDEN ULOTTUVUUKSISTA.....	55
1 Turvallisuus Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Suomen perustuslaissa.....	55
2 Turvallisuus ja muut perusoikeudet .....	58
3 Onko oikeushenkilöllä perusoikeuksia? .....	65
4 Policing ja järjestyksenpito yhteiskunnassa.....	68
4.1 Policing-toiminnan määrittelyä .....	68
4.2 Mitä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan? .....	69
4.3 Henkilökohtaisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suhteesta käyty keskustelu.....	79
 III YKSITYISET TURVALLISUUSPALVELUT LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	86
1 Järjestyksenvalvojalainsäädännön historiasta .....	86

2 Vartioimisliikelainsäädännön historiasta.....	91
3 Nykylainsäädäntö .....	98
4 Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevasta lainsäädännöstä muualla .....	102
5 Yksityiset turvallisuuspalvelut ja elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus .....	105
6 Järjestyksenvalvojan asettaminen .....	109
6.1 Toimialueet ja asettamisen edellytykset .....	109
6.2 Järjestyksenvalvojan tehtävät.....	121
7 Vartijan asettaminen ja tehtävät.....	123
8 Vartioimisliiketoiminnan suhde yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.....	135
9 Kohti uusia tehtäviä? .....	138
10 Yksityisten turvallisuuspalvelujen ja poliisin tehtävien suhteesta.....	139
10.1 Voidaanko tehtäviä verrata? .....	139
10.2 Velvollisuus törkeän rikoksen ilmoittamiseen.....	146
IV YKSITYISET TURVALLISUUSPALVELUT JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ.....	
1 Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö .....	150
2 Perustuslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö .....	157
2.1 Perustuslain perustelut.....	157
2.2 Rajanveto lentoliikenteen turvatarkastuksista annetussa laissa..	158
2.3 Rajanveto poliisilaissa .....	159
2.4 Rajanveto puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisessa.....	162
2.5 Rajanveto järjestyksenvalvojista annetussa laissa.....	162
2.6 Rajanveto turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa.....	171
2.7 Rajanveto yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ...	175
2.8 Rajanveto säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa.....	182
2.9 Rajanveto järjestyslaissa .....	185
2.10 Rajanveto satamien turvatarkastusta koskevassa laissa .....	193
2.11 Rajanveto joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisessa.....	195
2.12 Rajanveto ilmailulaissa .....	196
2.13 Rajanveto laissa ydinenergialain muuttamisesta .....	198
2.14 Rajanveto laissa järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta .....	200

3 Kokoavia päätelmiä yksityisten turvallisuuspalvelujen ja perustuslain 124 §:n suhteesta.....	202
4 Virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja .....	207
4.1 Virkavastuun perusteista.....	207
4.2 Vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja.....	212
4.2.1 RL 17:6:n suojasäännös .....	212
4.2.2 Väkivalta, väkivallalla uhkaaminen tai muu tehtävän suorittamisen vaikeuttaminen .....	214
4.2.3 Rajanveto muihin rikoksiin ja tahallisuusvaatimus.....	216
4.2.4 Miksi vartijalla ja järjestyksenvalvojalla ei ole RL 16:1:n mukaista suojaa?.....	221
4.2.5 Asianomistaja-asemasta.....	225
 V VARTIJAN JA JÄRJESTYKSENVALVOJAN TOIMIVALTUUDET .....	228
1 Johdannoksi.....	228
2 Toimivallan käytöstä.....	230
2.1 Mitä on toimivalta? .....	230
2.2 Toimivaltaa rajoittavat normit .....	233
2.3 Toimivaltuudet ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen yksittäistapauksessa.....	237
3 Erilaiset alueet ja alueen haltijan oikeus määrätä alueella oleskelusta .....	238
3.1 Alueiden kirjo .....	238
3.2 Mitä ylipäätään tarkoitetaan yleisellä paikalla tai alueella? .....	241
3.3 Julkisrauhan suojasta .....	242
3.3.1 Suojan ulottuvuuksista.....	242
3.3.2 Ravintolan ja leirintäalueen oikeus valita asiakkaansa....	247
3.3.3 Julkisrauhan suoja ja valokuvaamisen rajoittaminen.....	252
3.4 Julkisrauhan ja kotirauhan suojan ulkopuolelle jäävät tilat.....	259
3.5 Onko olemassa isännänoikeuksia? .....	267
3.6 Kokoavia näkökohtia.....	268
4 Pääsyn estäminen .....	271
4.1 Järjestyksenvalvojan velvollisuus pääsyn estämiseen .....	271
4.2 Järjestyksenvalvojan oikeus pääsyn estämiseen .....	274
4.3 Onko vartijalla oikeus pääsyn estämiseen? .....	280
5 Poistaminen.....	281
5.1 Järjestyksenvalvojan poistamisoikeus .....	281
5.1.1 Häiriötä aiheuttava päihtymys .....	281
5.1.2 Väkivaltainen, uhkaava tai meluava käytös .....	282
5.1.3 Käsken noudattamatta jättäminen .....	285
5.2 Järjestyksenvalvojan oikeus tilaisuuden keskeyttämiseen tai päättämiseen.....	287



5.3 Vartijan poistamisoikeus.....	290
5.3.1 Yleistä.....	290
5.3.2 Toimeksiantajan pyyntö poistamisoikeuden tuottavana normina .....	291
5.3.3 Vartijan itsenäinen poistamisoikeus.....	294
5.3.4 Kokoavia päätelmiä poistamisoikeuden ulottuvuudesta.....	299
5.3.5 Poistumiskehotus, poistaminen, voimakeinot .....	299
6 Kiinniottaminen.....	301
6.1 Järjestyksenvalvojan itsenäinen kiinniottamisoikeus.....	301
6.1.1 Edellytykset .....	301
6.1.2 Säilössäpito.....	303
6.2 Rikoksenteikijän ja etsintäkuulutetun kiinniottaminen.....	310
6.2.1 Tarvitaanko erillistä kiinniottamiseen liittyvää toimivaltuutta?.....	310
6.2.2 Mitä kiinniottamisella tarkoitetaan?.....	314
6.2.3 Kiinniottajan henkilö ja kiinniottamisen edellytykset....	316
6.2.4 Kiinniotetun luovuttaminen poliisille .....	335
7 Turvallisuustarkastus.....	337
7.1 Järjestyksenvalvoja .....	337
7.2 Vartija.....	343
8 Järjestylain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan erityisasema....	344
9 Voimakeinot.....	351
9.1 Voimakeinosäännökset .....	351
9.2 Oikeus voimakeinojen käyttöön toisen asteen toimivaltanormina.....	357
9.3 Vastarinnasta .....	365
9.4 Pakenevan kiinniottamisesta voimakeinoin.....	368
9.5 Voimakeinojen käytön liioittelu.....	370
9.6 Voimakeinojen käytöstä käytännössä .....	373
10 Kokoavia näkökohtia toimivaltuuksista .....	375

## VI VARTIJA JA JÄRJESTYKSENVALVOJA

MUIDEN OIKEUTTAMISPERUSTEIDEN KÄYTTÄJINÄ.....	378
1 Taustaa.....	378
2 Toimivaltuuksien ja jokamiehen oikeuksien suhteesta.....	381
2.1 KKO 2004:75 ja siitä käyty keskustelu .....	381
2.2 Ratkaisuehdotus ongelmaan .....	388
3 Poliisilaista johdettavat valtuudet.....	394
3.1 Yksityishenkilö poliisimiehen apuna voimakeinojen käyttötilanteissa.....	394
3.2 Yksityishenkilö poliisimiehen apuna poliisilain 46 §:n perusteella .....	396

3.3 Erityiset poliisivaltuudet ja kokoavia päätelmiä.....	397
4 Hätävarjelu.....	401
4.1 Erilaiset hätävarjelumallit, oikeushyvät, ja aikarajat.....	401
4.2 Hyökkäyksen oikeudettomuuden ulottuvuuksista .....	408
4.3 Hätävarjelu ja vartijan tai järjestyksenvalvojan velvollisuus paeta.....	413
5 Pakkotila.....	417
6 Itseapu.....	421
7 Loukatun suostumus .....	429
8 Yhteenvetoa oikeuttamisperusteista .....	440
VII JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	442
1 Yksityisten turvallisuuspalveluiden roolista ja julkisen vallan antamisesta niille.....	442
2 Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ja kaikille kuuluvat oikeuttamisperusteet.....	445
3 Toimenpidesuosituksia .....	447
4 Lopuksi.....	448
ABSTRACT.....	453
ASIAHAKEMISTO.....	455



# *Esipuhe*

Yhden asian liikkeiden lisäksi on olemassa myös yhden asian ihmisiä. Itse uskon tutkijana kuuluvani tähän viimeksi mainittuun ryhmään. Jos yksityiset turvallisuuspalvelut eivät olisi valikoituneet tutkimuksellisen mielenkiintoni kohteeksi, olisin tuskin tutkinut mitään muutakaan.

Kiinnostukseni aihetta kohtaan virisi ensimmäisen kerran lähes neljänneksivuosisista sitten aloitettuani urani teollisuusvartijana nyt jo itsenäisenä yrityksenä edesmenneen Suomen Teollisuuden Vartiointi Oy:n, STV:n, palveluksessa. Alussa kiinnostukseni kohdistui alan toimijoiden toimivaltuuksiin kuten esimerkiksi siihen, millä edellytyksillä vartija saattoi ottaa rikoksesta epäillyn henkilön kiinni. Olen edelleen varsin kiinnostunut toimivaltuuksiin ja oikeuttamisperusteisiin liittyvistä kysymyksistä mutta olen myöhemmin oppinut ymmärtämään, että kysymys yksityisten turvallisuuspalveluiden juridisesta asemasta on mitä suurimmassa määrin myös valtiosääntöoikeudellinen. Toivon, että tässä teoksessa näkyy ainakin jälkiä tämän ymmärryksen kehittymisestä.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen tutkijan urani alkoi kirjoittaessani oikeushistorian alaan – ainakin nimellisesti – kuulunutta pro gradu-työtäni vartijan valtuuksista. Myöhemmin siirryin rikosoikeuden pariin ja kirjoitin suurin piirtein samaa aihetta käsitelleen lisensiaatintutkimuksen. Nyt käsillä olevassa teoksessa olen palannut aiheeseen kolmatta kertaa. Kenties neljännekin kerran aika vielä tulee.

Tämä teos on pääosin kirjoitettu Porthaniassa vuosina 2008 – 2009 vuoden kestäneen opintovapaani aikana. Olen voinut kirjoitustyössä kuitenkin hyödyntää aiempia aiheeseen kohdistuneita kirjoituksiani. Lisäksi työtehtäväni ovat vuosien ajan liittyneet enemmän tai vähemmän yksityiseen turvallisuusalaan. Tämä on toivon mukaan auttanut minua ymmärtämään alaan liittyviä ongelmia.

Minulla on ollut ilo tehdä väitöskirjatyötä kahden osaavan ja innostavan ohjaajan opastuksella. Rikosoikeuden professori Martti Majanen ohjasi myös lisensiaatintutkimustani. Olipa hän aikanaan mukana arvioimassa jo pro gradu-työtäni. Olen oppinut ohjausten aikana arvostamaan Marttia paitsi voimankäyttö- ja oikeuttamisperusteita koskevan juridiikan johtavana asiantuntijana myös alati kannustavana ja empaattisena ihmisenä. Erityisesti arvostan sitä, että Martti suostui ottamaan työni ohjattavakseen ollessaan jo professori emeritus. Toinen ohjaajani, rikosoikeuden professori Kimmo Nuotio edesauttoi työn

edistymistä mm. tuomalla siihen uusia näkökulmia ja kehittämällä työn rakennetta kelpoisemmaksi. Kimmo järjesti myös opintovapaani ajaksi minulle työhuoneen Porthaniasta, millä oli tutkimukseni edistymisen kannalta ratkaiseva merkitys. Molemmat ohjaajani edesauttoivat lisäksi rahoituksen järjestämistä tutkimustyölleni. Haluan lausua ohjaajilleni parhaimmat kiitokseni.

Työn esitarkastajat rikosoikeuden professori Raimo Lahti ja valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen ovat tehneet työnsä asiantuntevasti sekä esittäneet useita terävän kriittisiä huomioita, mistä haluan niinkään esittää parhaat kiitokseni. Raimo Lahti on lisäksi lupautunut vastaväittäjäkseni.

Oikeustieteen tohtori Suvianna Hakalehto-Wainio on ystävällisesti luenut osia käsikirjoituksesta ja antanut niistä kriittisiä kommentteja, joita olen voinut hyödyntää.

Vuosien aikana olen voinut käydä lukemattoman määrän yksityisen turvallisuusalan asemaa koskevia kriittisiä keskusteluja alan pitkäaikaisen vaikuttajan Jorma Hakalan kanssa. Jorma on paitsi toiminut pitkään alan liiketoiminnassa myös tutkinut alan kansainvälistä sääntelyä kenties kattavammin kuin kukaan muu. Olen omaksunut useita Jorman ajatuksia ja uskon, että jälkiä tästä näkyy tässäkin teoksessa. Esitän Jormalle kiitokseni keskusteluista ja ajatustenvaihdosta.

Työtehtävieni vuoksi minulla on ollut tilaisuus keskustella alan käytännön kysymyksistä satojen kenttätyötä tekevien vartijoiden ja järjestyksenvalvojen kanssa. Nämä keskustelut ovat auttaneet minua ymmärtämään niitä oikeudellisia ongelmia, joita käytännön toimijat työssään kohtaavat. Lausun vartijoille ja järjestyksenvalvoille kollektiivisen kiitokseni.

Laurea-ammattikorkeakoulun aikaista esimiestäni Maarit Fräntiä kiitän joustavasta suhtautumisesta opintovapaani osittaiseen jatkamiseen. Nykyinen esimieheni Jarmo Mikkonen puolestaan on katsonut läpi sormiensa sitä, että olen joutunut kirjan viimeistelytyöissä hyödyntämään työnantajan tarjoamia teknisiä mahdollisuuksia. Toivottavasti kirjasta on jotain hyötyä myös alalla toimivalle työnantajalleni.

Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta on hyväksynyt teoksen julkaistavaksi Forum Iuris-julkaisusarjassaan, mistä olen tiedekunnalle kiitollinen. Toimistosihtheeri Arja-Liisa Rossia kiitän teoksen julkaisukuntoon saattamisesta. Opintovapaani olen voinut viettää Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen apurahan turvin, millä ei ole ollut vähäinen merkitys.

Vanhempani Lea ja Yrjö Kerttula ovat niin kauan kuin muistan suhtautuneet myönteisesti kaikenlaiseen kouluttautumiseen. Minua on opintielläni tuettu silloinkin, kun siihen ei välttämättä opintomenestyksen perusteella olisi ollut aihetta.

Ilman perhettäni en olisi jaksanut ryhtyä tutkimustyön vaatimiin ponnisteluihin. Vielä pienet kaksosemme Alma ja Aku ovat osoittaneet väitöskirjatyötäni kohtaan asiaankuuluvaa arvostusta suostumalla käyttämään työn eri tulostusversioita piirustuspaperinaan. Suurin kiitos kuuluu vaimolleni Annelle, joka on rohkaissut minua työssäni ja käynyt kanssani sitä koskevia keskusteluja, vaikka toimiikin muulla alalla. Vaimoni on asenteellaan opettanut minulle myös suuren viisauden, josta on ollut apua tämänkin teoksen kirjoittamisessa: jos haluaa eroon tekemättömistä töistä, niiden tekemisestä voi olla apua.

Säädösmuutoksia on seurattu 7.6.2010 asti.

Kirkkonummella 7.6.2010

Timo Kerttula

# Lähteet

## *Kirjallisuus ja artikkelit*

- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten tulkinnasta. Juridica, Helsinki 1982.
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY, Porvoo 1989.
- Aarnio, Aulis*: Uusi varallisuus oikeus – vai vanha? LM 4/2002, s. 515 – 534.
- Aarnio, Aulis*: Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY, Helsinki 2006.
- Ahte, Aaro*: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 42. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1950.
- Alanen, Aatos*: Hätävarjelus yksityisen käyttämänä oikeussuojakeinona. Helsinki 1925.
- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus*: Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita, Helsinki 2006.
- Anners, Erik*: Brottet, straffet och polisen i den europeiska rättsutvecklingen. Norstedts Juridik, Stockholm 1997.
- Anttila, Inkeri*: Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. Rikosoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 26. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1946.
- Backman, Eero*: Pakkotila ja velvollisuuksien kollisio rikosoikeudessa. LM 3/2004, s. 395 – 403.
- Backman, Eero*: Huomioita hätävarjelusta ja todistustaakan jaosta hätävarjeluasioissa. Teoksessa Männistö, Jarkko (toim): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisu N:o 14. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2005, s. 3 – 10.
- Bayley, David – Shearing, Clifford*: The Future of Policing – Law and Society Review 1996 30 (3), s. 585 – 606.
- Bayley, David – Shearing, Clifford*: The New Structure of Policing. Description, Conceptualisation and Research Agenda. Research Report NCJ 187083, Washington DC: National Institute of Justice 2001.
- Boucht, Johan*: Polisens befogenhet att bruka maktmedel och dess relation till nödvärnet – några reflexioner. JFT 2006/5, s. 517 – 523.
- Boucht, Johan – Frände, Dan*: Suomen rikosoikeus. Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 17/2008. Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere 2008.
- Button, Mark*: Private Policing. Willan Publishing, Cornwall 2002.
- Button, Mark*: Private Security and the Policing of Quasi-Public space. International Journal of the Sociology of The Law 31(2003), s. 227 – 237.
- Button, Mark*: Security Officers and Policing. Powers, Culture and Control in the Governance of Private Space. Ashgate Publishing, Hampshire 2006.

- Button, Mark*: Assessing the Regulation of Private Security across Europe. *European Journal of Criminology*, Vol 4, No. 1, s. 109 – 128 (2007). (2007a)
- Button, Mark*: Developments in Security. *Security Journal* (2007) 20, s. 51 – 53. (2007b)
- Button, Mark*: *Doing Security: Critical Reflections and An Agenda for Change*. Palgrave Macmillan, Hampshire 2008.
- Christie, Nils*: Kohti vankileirien saaristoa? Rikollisuuden kontrolli teollistuneissa länsimaissa. Hanki ja Jää, Helsinki 1993.
- van Dijk, Pieter – van Hoof, Fried – van Rijn, Arjen – Zwaak, Leo*: *Theory and Practise of The European Convention on Human Rights*. Fourth Edition. Intersentia, Antwerpen 2006.
- Dillén, Nils*: Föreläsningar i straffprocessrätt enligt den nya rättegångsbalken. P.A: Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1947.
- Ellilä, Reino*: Poliisin hätävarjeluoikeuden rajat. Teoksessa Suomen Kriminalistiyhdistyksen XVIII – XXI vuosikirja 1952 – 1955. Helsinki 1957, s. 131 – 142.
- Eriksson, Lars D*: Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. LM 5-6/1996, s. 862 – 872.
- Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. LM 3/1998, 364 – 385.
- Ervasti, Kaijus*: Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 2004.
- Foucault, Michel*: *Tarkkailla ja rangaista*. Otava, Helsinki 2005.
- Frände, Dan*: *Yleinen rikosoikeus*. Edita, Helsinki 2005.
- Furedi, Frank*: *Culture of Fear: risk-taking and the morality of low expectation*. Continuum, London 2002.
- Garland, David*: *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago University Press, Chicago 2001.
- George, Bruce – Button, Mark*: *Private Security. Volume I*. Perpetuity Press, Leicester 2000.
- Gill, Martin*: CCTV: Is it Effective? Teoksessa Gill, Martin (ed): *The Handbook of Security*. Palgrave Macmillan, Hampshire 2006, s. 438 – 461.
- Gill, Martin – Hart, Jerry*: Exploring Investigative Policing. *The British Journal of Criminology*. Vol 37 No 4 1997, s. 549 – 567. (1997a)
- Gill, Martin – Hart, Jerry*: Private investigators in Britain and America. Perspectives on the impact of popular culture. *Policing. An International Journal of Police Strategy and Management*. Vol. 20 No 4 1997, s. 631 – 640 (1997b)
- Grönfors, Martti*: Poliisi – kenen isäntä, kenen renki? *Oikeus* 4/1981, s. 242 – 249.
- Hahto, Vilja*: Uhrin myötävaikutus ja rikoksentehtäjän vastuu. Rikos- ja vahingonkorvaus-oikeudellinen tutkimus tekoa edeltävästä uhrikäyttäytymisestä fyysistä koskemattomuutta loukkaavissa rikoksissa. Edita, Helsinki 2004.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum, Helsinki 2008.
- Hakonen, Kimmo*: Hätätilaoikeudellinen voimankäyttö. Teoksessa Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.): *Väkivalta. Seuraamukset ja haavoittuvuus. Violence – Sanctions and Vulnerability*. Terttu Utraisen juhlaKirja. Talentum, Helsinki 2006, s. 67 – 78.
- Halijoki, Juha*: Rikosprosessuaalinen vapaudenriisto. DL 2/ 2001, s. 203 – 227.
- Halijoki, Juha*: Kiinniotto-oikeus ja itseapu: jokamiehen kiinniotto-oikeutta ja itseapua koskevien pakkokeinolain säännösten tarkastelua. DL 2/2004, s. 183 – 215.



- Hautamäki, Veli-Pekka*: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 232. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. LM 4/2006, s. 586 – 607.
- Helminen, Klaus*: Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006. Sisäasiainministeriö, Helsinki 2006.
- Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti*: Esitutkinta ja pakkokeinot. Kauppakaari: Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2002.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku*: Poliisioikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeuden oppikirja. Talentum, Helsinki 2006.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeudet hallitusmuodon II luvussa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1980.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. LM 5-6/1996, s. 753 – 769.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuden yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen (toim): Perusoikeudet Suomessa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999, s. 1 – 27. (1999a)
- Hietaniemi, Tuija*: Poliisin historia tutkimuksen kohteena. Oikeus 1/1983, s. 36 – 41.
- Hietaniemi, Tuija*: Lain vartiossa: poliisi Suomen politiikassa 1917 – 1948. Suomen historiallinen seura, Helsinki 1992.
- Hirsch, Joachim*: Turvavaltio. Vastapaino, Tampere 1983.
- Hirvonen, Ari*: Uusi matka uuteen kriminologiaan. Eurooppalaisesta rikosoikeudesta ja kritiikin mahdollisuudesta. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Pekka Koskiselle 1.1.2003 omistettu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 237. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003, s. 71 – 88.
- Hobbs, Dick – Hadfield, Philip – Lister, Stuart – Winlow, Simon*: Bouncers. Violence and Governance in the Night-time economy. Oxford University Press, Oxford 2003.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 81. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1969.
- Honkasalo, Brynolf*: Suomen rikosoikeus. Yleinen osa I. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1965.
- Honkasalo, Brynolf*: Suomen rikosoikeus. Erityinen osa II. Henkilöön kohdistuvat rikokset. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1970.
- Huovinen, Sakari*: Medianvapaus sananvapauteen perustuvana oikeusperiaatteena. LM 5/2008, s. 747 – 772.
- Jareborg, Nils*: Allmän kriminalrätt. Iustus, Uppsala 2001.
- Joh, Elizabeth E*: The Paradox of Private Policing. The Journal of Criminal Law & Criminology 2004 Vol 95 No 1, s. 49 – 132.
- Joh, Elizabeth E*: Conceptualizing the Private Police. Utah Law Review (2005), s. 573 – 617.
- Joh, Elizabeth E*: The Forgotten Threat: Private Policing and the State. Indiana Journal of Global Legal Studies. Volume 13, issue 2, 2006, s. 357 – 389.
- Johnston, Les*: The Rebirth of Private Policing. Routledge, London 1992.
- Jones, Trevor – Newburn, Tim*: Urban Change and Policing: Mass Private Property Reconsidered. European Journal on Criminal Policy and Research 7 / 1999, s. 225 – 244.

- Jones, Trevor – Newburn, Tim*: The Transformation of Policing? *British Journal of Criminology* 2002, s. 129 – 146
- Jotuni, Olavi*: Kiinniottamisesta. Poliisimies 1945, s. 772 – 777 ja s. 896 – 874.
- Kangas, Urpo*: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim): Minun metodini. WSLT Helsinki 1997, s. 90 – 109.
- Kanniainen, Vesa*: Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. Vantaa 2002.
- Kastari, Paavo*: Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 164. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1972.
- Kempa, Michael – Carrier, Ryan – Wood, Jennifer – Shearing, Clifford*: Reflections on the Evolving Concept of 'Private Policing'. *European Journal on Criminal Policy and Research* 7 / 1999, s. 197 – 223.
- Kempa, Michael – Stenning, Philip – Wood, Jennifer*: Policing Communal Spaces. A Re-configuration of the 'Mass Private property' Hypothesis. *British Journal of Criminology* 44(4)2004, s. 562 – 581.
- Keravuori-Rusanen, Marietta*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita, Helsinki 2008.
- Kolehmainen, Seppo*: Järjestyslaki – susi jo syntyessään? Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo 2005.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 139. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1979.
- Kontos, Alexis P*: "Private" security guards: Privatized force and State responsibility under international human rights law. *Non-State Actors and International Law Vol.4*, 2004, s. 199 – 238.
- Korander, Timo*: Katujen nollatoleranssi, tilastojen kelvottomuus ja ongelmien poliisisointi. *Oikeus* 1998:4, s. 358 – 382.
- Korhonen, Virpi – Koskinen, Seppo – Ojanen, Mika – Pesonen, Pirkko*: Työelämän uusi tietosuoja – huumetestit, kameravalvonta ja sähköpostiviestit. Edita, Helsinki 2004.
- Korpela, Jukka*: Jokamiehen oikeuksiin selvyttä. *Oikeus* 2008:1, s. 93 – 97.
- Koskela, Hille*: Pelon politiikka ja vaarojen hurma. *Oikeus* 2003:3, s. 278 – 285. (2003a)
- Koskela, Hille*: Kaupungit terrorismin aikakaudella? Johdatus urbaaniin turvallisuuspolitiikkaan. Raportissa *Koskela, Hille (toim)*: Avoin kaupunki – suljettu kaupunki: kirjoituksia urbaanista turvallisuuspolitiikasta. Helsingin yliopisto, maantieteen laitos, Helsinki 2003, s. 1 – 6. (2003b)
- Koskela, Hille*: Paradoksaalinen turvakonsensus – tie kohti ennakoluulojen kulttuuria? *Futura* 3/2004, s. 52 – 61. (2004a)
- Koskela, Hille*: Rikosten selvittelyä vai mummojen pelottelua? Valvontakameranauhut mediapyörityksessä. *Oikeus* 2004:4, s. 417 – 435. (2004b)
- Koskela, Hille*: Pelkokierre – pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Gaudeamus, Helsinki 2009.
- Koskela, Hille – Tuominen, Martti*: "Kakspiippunen juttu". Tutkimus helsinkiläisten suhtautumisesta kameravalvontaan. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki 2003.
- Koskinen, Pekka*: Kaksi ratkaisua vaaran aiheuttamisesta. *LM* 1978, s. 780 – 807.
- Koskinen, Pekka*: Vastaväittäjän lausunto Martti Majasen väitöskirjasta "Yksityishenkilön oikeudesta voimakkeiden käyttöön". *LM* 2/1980, s. 166 – 177.

- Koskinen, Pekka:* Rikosoikeuden yleiset opit ja rikosvastuun perusteet. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 159 – 194.
- Kotkas, Toomas:* Hyvä järjestys yhteiskuntapolitiittisena ideaalina – esimerkki 1500-luvun Ruotsista. LM 7 – 8/2007, s. 989 – 1005.
- Kotkas, Toomas:* Politia-käsitteen historiasta Suomessa. Teoksessa Hurri, Samuli (toim): Demokraattisen oikeuden ehdot. Tutkijaliitto, Helsinki 2008, s. 246 – 256.
- Kulla, Heikki:* Yhdenvertaisuuden osapuista. Teoksessa Männistö, Jarkko (toim): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisu N:o 14. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2005.
- Kultalahti, Jukka:* Vastaväittäjän lausunto väitöskirjasta Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. LM 4/2003, s. 702 – 744.
- Kuusimäki, Matti:* Poliisin yleisvaltuudesta. Suomen Poliisilehti 6 – 7/1969, s. 197 – 201.
- Kyntäjä, Timo:* Muurahaisia oikeussosiologian pesästä. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2000.
- Kyntäjä, Timo – Laitinen, Ahti:* Oikeussosiologia. WSOY, Porvoo 1983.
- Lahti, Raimo:* Lainkonkurrenssista. LM 1968, s. 709 – 737.
- Lahti, Raimo:* Toimenpiteistä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä erityisesti silmällä pitäen tuomitsematta jättämistä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 106. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1974.
- Lahti, Raimo:* Mitä uutta rikosoikeustieteessä ja rikosoikeuden yleisissä opeissa? DL 1990, s. 200 – 220.
- Lahti, Raimo:* Kommentteja oikeustapauksiin KKO 1990:136 ja 1991:88. LM 1/1992, s. 89 – 103.
- Lahti, Raimo:* Rikosoikeuden yleisten oppien uudistamisesityksen arviointia. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Pekka Koskiselä 1.1.2003 omistettu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 237. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003, s. 137 – 153.
- Lahti, Raimo:* Rikosoikeudellisesta oikeuslähde- ja lainsoveltamisopista. Teoksessa Huovila, Mika – Lahti, Raimo – Ojala, Timo: Rikostuomion perusteleminen. Helsingin hovioikeus, Helsinki 2005, s. 100 – 112. (2005a)
- Lahti, Raimo:* Lääkäri ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen. Lääkintäoikeuden kehityksestä eräiden sääntelyesimerkkien valossa. Teoksessa Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim): Väkivalta. Seuraamukset ja haavoittuvuus. Violence – Sanctions and Vulnerability. Terttu Utraisen juhlaKirja. Talentum, Helsinki 2006, s. 187 – 210.
- Lahti Raimo:* Vastaväittäjän lausunto teoksesta Viitanen, Marko: Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. LM 7 – 8 /2007, s. 1170 – 1180.
- Laitinen, Ahti:* Yksityinen vartioimistoiminta väkivaltakoneiston osana. Oikeus 1988:1, s. 42 – 47.
- Lappalainen, Juha:* Rikoksen rakenne prosessioikeuden näkökulmasta. Teoksessa Männistö, Jarkko (toim): Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisu N:o 14. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2004, s. 147 – 167.

- Lappi-Seppälä, Tapio*: Rangaistuksen määräämisestä I. Teoria ja yleinen osa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 173. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1987.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeva uudistus I. LM 5/2003, s. 751 – 788.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeva uudistus II. LM 1/2004, s. 3 – 36.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: RL 21 luku: Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset. Teoksessa Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 464 – 551. (2009a)
- Lappi-Seppälä, Tapio*: RL 28: Varkaus, kavallus ja luvaton käyttö. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 707 – 755. (2009b)
- Laukkanen, Vesa*: Omankädenoikeudesta ja pakotilasta erään oikeustapauksen pohjalta. Oikeus 1982:1, s. 55 – 57.
- Lavapuro, Juha*: Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. LM 3/2000, s. 412 – 418.
- Lavapuro, Juha*: Perustuslakikontrollin uudet muodot II – Keskustelevan normikontrolli-ajattelun edellytykset Suomessa. LM 2/2009, s. 270 – 296. (2009a)
- Lavapuro, Juha*: Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin murros. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas: Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939-7 / 12-2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 4. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 223 – 237. (2009b)
- Lavapuro, Juha*: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 2010:1, s. 6 – 27.
- Lewis, Colleen – Wood, Jennifer*: The Governance of Policing. Teoksessa Fleming, Jenny – Wood, Jennifer (eds): Fighting Crime Together. The Challenges of Policing and Security Networks. University of New South Wales Press, Sydney 2006, s. 221 – 245.
- Levä, Ilkka*: Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovittelijaksi: poliisikulttuurin psykohistorialliset solmukohdat 1930 – 1997. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2008.
- Lindstedt, Jukka*: Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta, LM 7-8/2007, s. 1006 – 1037.
- Livson, Mikael*: Yksityisen kotirauhan rikosoikeudellinen suoja Suomen oikeuden mukaan. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 92. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1958.
- Loader, Ian*: Thinking Normatively About Private Security. Journal of Law and Society 24(3)1997, s. 377 – 394.
- Loader, Ian*: Plural Policing and Democratic Governance. Social & Legal Studies 2000:9, s. 323 – 345.
- Loman, Timo*: Poliisin oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto, Helsinki 1997
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet – nyt. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan

- julkaisuja. A. Julkisoikeuden sarja N:o 32. Turun yliopisto, Turku 1998, s. 103 – 119.
- Länsineva, Pekka*: Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 473 – 509.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? LM 2/2004, s. 274 – 285.
- Länsineva, Pekka*: Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. LM 7-8/2006, s. 1177 – 1190.
- Majanen, Martti*: Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Rikosoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 140. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1979.
- Majanen, Martti*: Virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen (RL 16:1) kohteesta. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoitelmia IV. Reino Kalervo Ellilälle 26.6.1980 omistettu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 144. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1980, s. 123 – 134.
- Majanen, Martti*: Vartijan valtuudet jarikosoikeudellinen suoja. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoitelmia V, Sylvi Inkeri Anttilalle omistettu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 168. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1986, s. 222 – 233.
- Majanen, Martti*: Kommentteja oikeustapaukseen KKO 1988:49. DL 1988, s. 45 – 51.
- Majanen, Martti*: Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Vankeinhoidon koulutuskeskus, Helsinki 1997.
- Majanen, Martti*: Om nödvärn. Synpunkter på förslaget till reform av den finska strafflagen. Teoksessa Asp, Peter – Herlitz Carl Erik – Holmqvist, Lena (red): Flores juris et legum: festskrift till Nils Jareborg. Iustus, Uppsala 2002, s. 453 – 463.
- Majanen, Martti*: Itseapu ja omankäden oikeus. Teoksessa Nuutila, Ari-Matti - Pirjatanniemi, Elina (toim): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman 1945 – 14/4 – 2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A, juhla-julkaisuja, N:o 15. Turun yliopisto, Turku 2005, s. 191 – 201.
- Majanen, Martti*: Hätävarjelun liioittelusta. Teoksessa Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim): Väki-valta. Seuraamukset ja haavoittuvuus. Violence – Sanctions and Vulnerability. Terttu Utraisen juhla-kirja. Talentum, Helsinki 2006, s. 387 – 396.
- Majanen, Martti*: RL 17 : Rikokset yleistä järjestystä vastaan. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 371 – 413.
- Makkonen, Kaarle*: Toimivalta: oikeusteoreettinen erittely. LM 3/1964, s. 778 – 784.
- Manninen, Sami*: Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 387 – 417.
- Matikkala, Jussi*: KKO 2007:87. Rikoksente-kijän kiinnioittaminen ja pippurikaasusumut-timen käyttöäminen. Teoksessa Timonen, Pekka (toim): KKO:n ratkaisut komment-tein II/2007. Talentum, Helsinki 2008.
- McCrie, Robert D*: A History of Security. Teoksessa Gill, Martin (ed): The Handbook of Security. Palgrave Macmillan, Hampshire 2006, s. 21 – 44.
- McLaughlin, Eugene*: The New Policing. Sage Publications, London 2007.

- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 86. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1968.
- Mopas, Michael S – Stenning, Philip C*: Tools of the Trade: The Symbolic Power of Private Security – An Exploratory Study, Policing and Society 2001, s. 67 – 97.
- Munck, Johan – Vilgeus, Jan – Carlsberg Johansson, Lena*: Ordningsvakt och väktare. Regler för ordningsvakter och bevakningsföretag. Norstedts Juridik, Stockholm 2005.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. WSOY lakitieto, Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita, Helsinki 2008. (2008a)
- Mäenpää, Olli*: Vastaväittäjän lausunto teoksesta Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotohtorin antamisesta muulle kuin viranomaiselle. LM 4/2008, 672 – 695. (2008b)
- Mäenpää, Pasi*: Narkissos kaupungissa. Tutkimus kuluttajakaupunkilaisesta ja julkisesta tilasta. Tammi, Helsinki 2005.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna*: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 241. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003.
- Määttä, Kalle*: Regulaatioteorian perusteita. Teoksessa Kanninen, Vesa – Määttä, Kalle (toim): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999, s. 21 – 42
- Määttä, Tapio*: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmasta maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1999.
- Neiglick, Kirsi*: Kloonien paluu – poliisin toimivaltuuksien kehittymisestä Suomessa. Oikeus 2004:1, s. 25 – 37.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna*: Johdatus esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin. WSLT: Helsingin yliopisto, rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos, Helsinki 2000.
- Nieminen, Liisa*: Laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvat perusoikeuksien rajoitukset. LM 6/2008, s. 871 – 893.
- Nieminen, Liisa*: Laitosvaltaopin hylkääminen: alku perusoikeuksien uudelle aikakaudelle. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas: Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939-7 / 12-2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 4. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 11 – 35.
- Nousiainen, Kevät*: Yleinen oppi yhdenvertaisuudesta? Teoksessa Hurri, Samuli (toim): Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Tutkijaliitto, Helsinki 2008, s. 157 – 168.
- Nuotio, Kimmo*: Teko, vaara, seuraus. Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 216. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1998.
- Nuotio, Kimmo*: Eurooppalaistuva rikosoikeus – rikosoikeudellistuva Eurooppa. DL 4/2001, s. 686 – 699.
- Nuotio, Kimmo*: Globaalin riskiyhteiskunnan rikosoikeus. LM 2002, s. 224 – 230.
- Nuotio, Kimmo*: Lainsäätäjän rikosoikeuden yleisten oppien parissa. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Pekka Koskiselle 1.1.2003 omistettu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 237. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003, s. 243 – 249.



- Nuotio, Kimmo:* Oikeuslähteet ja yleiset opit, LM 7 – 8/2004, s. 1267 – 1291.
- Nuotio, Kimmo:* KKO 2004:75, Poliisimiehen oikeudesta hätävarjeluun. Teoksessa Timonen, Pekka (toim): Korkeimman oikeuden ratkaisut kommentein II/2004. Talentum, Helsinki 2005. (2005a)
- Nuotio, Kimmo:* Merkitseekö poliisimiehen oikeus hätävarjeluun oikeusturva-aukkoa? Teoksessa Nuutila, Ari-Matti – Pirjatanniemi, Elina (toim): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman 1945 – 14/4 – 2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A, juhlaulkaisuja, N:o 15. Turun yliopisto, Turku 2005, s. 215 – 244. (2005b)
- Nuotio, Kimmo:* Esimiehen laiminlyöntiperusteinen vastuu alaisen tahallisesta rikoksesta liike-elämässä. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 268. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2006, s. 323 – 356.
- Nuotio, Kimmo:* Eurooppalaistuvan rikosoikeuden ääriviivat. LM 7-8/2007, s. 1102 – 1122.
- Nuotio, Kimmo:* Turvallisuudesta käsitteenä ja oikeushyvinä. Teoksessa Hurri, Samuli (toim): Demokraattisen oikeuden ehdot. Tutkijaliitto, Helsinki 2008, s. 257 – 269.
- Nuotio, Kimmo:* RL 33 luku: Väärennysrikokset. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 885 – 911.
- Nuutila, Ari-Matti:* Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996.
- Nuutila, Ari-Matti:* Rikoslain yleinen osa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.
- Nuutila, Ari-Matti – Nuotio, Kimmo:* RL 11 luku: Sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 247 – 278.
- Ojala, Timo:* Teleologinen tulkinta ja oikeusperiaatteiden punninta rikostunnusmerkistön tulkinnassa. Teoksessa Huovila, Mika – Lahti, Raimo – Ojala, Timo: Rikostuomion perusteleminen. Helsingin hovioikeus, Helsinki 2005, s. 221 – 234.
- Ollila, Riitta:* Turvallisuus ja urkinta, LM 5/2005, s. 781 – 791.
- Paasto, Päivi:* Absoluuttinen ja eksklusiivinen omistusoikeus – yhäkö käypä käsite? LM 7-8/2004, s. 1292 – 1317.
- Pahlman, Irma:* Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita, Helsinki 2006.
- Pajuoja, Jussi:* Vankeinhoidon vaihtoehdot. Art House, Helsinki 1997.
- Pajuoja, Jussi:* Sisäisen turvallisuuden ohjelma – menestys vai ei? Näkökulmia valtioneuvoston poikkihallinnolliseen turvallisuushankkeeseen. LM 7-8/2007, s. 1038 – 1052.
- Palo, Sanna:* Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2010.
- Pastor, James F:* The Privatization of Police in America. Jeffersson McFarland, North Carolina, 2003.
- Pekkarinen, Jukka – Sutela, Pekka:* Kansantaloustiede. Tampere 2000.
- Pellonpää, Matti:* Henkilökohtainen koskemattomuus. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 263 – 282.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum, Helsinki 2005.

- Pihlajamäki, Heikki:* Ius politiae – havaintoja politiaoikeuden pirstaloitumisesta ja rikosoikeuden kehityksestä 1800-luvulla. LM 4/1999, s. 511 – 529.
- Piispanen, Kirsi:* Välttämätön paha? Näkökohtia poliisin preventiivisestä epäkonventionaaliseen tiedonhankinnasta. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A, julkisoikeuden sarja N:o 32. Turun yliopisto, Turku 1998, s. 179 – 193.
- Pirjatanniemi, Elina:* Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Edita, Helsinki 2005.
- Pohjolainen, Teuvo:* Poliittiset perusoikeudet. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim): Perusoikeudet Suomessa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1999, s. 73 – 106. (1999a)
- Pohjolainen, Teuvo:* Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. LM 6 – 7/1999, s. 932 – 942. (1999b)
- Pohjolainen, Teuvo – Majuri, Tuula:* Kokoontumisvapaus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.
- Poulin, K.C – Nemeth, Charles, P:* Private Security and Public Safety. A community-based approach. Pearson Prentice Hall, New Jersey 2005.
- Prenzler, Tim:* Private Investigators. Teoksessa Gill, Martin (ed): The Handbook of Security. Palgrave Macmillan, Hampshire 2006, s. 423 – 437.
- Prenzler, Tim – Sarre, Rick:* Developing a Risk Profile and Model Regulatory System for the Security Industry. Security Journal, 2008, 21, s. 264 – 277.
- Rasilainen, Aki:* Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? LM 5/2008, s. 723 - 746
- Rautio, Ilkka:* RL 40 luku: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOY, Helsinki 2009, s. 1101 - 1151.
- Rautio, Jaakko:* Kirjallisuutta. Kirja-arvio teoksesta Vuorenpää, Mikko: Asianomistajan oikeudet rikosprosessissa. LM 3/2000, s. 462 – 468.
- Riepula, Esko:* Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907 – 1972 valtiopäivillä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 101. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1973.
- Rigakos, Georges:* The New Parapolice. Risk Markets and Commodified Social Control. University of Toronto Press, Toronto 2002.
- Rigakos, Georges – Greener, David:* Bubbles of Governance: Private Policing and the Law in Canada. Canadian Journal of Law and Society (2000), Vol 15, No. 1, s. 145 – 185.
- Roivainen, Outi – Ruuskanen, Elina:* Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. Poliisi ammattikorkeakoulun tutkimuksia 32/2008. Poliisi ammattikorkeakoulu, Tampere 2008.
- Ruuska, Kirsti:* Oma tupa, oma lupa. Kotirauhan suoja ja poliisin toimivalta. Edita, Helsinki 2007.
- Ruuskanen, Minna:* Hätävarjelu ja parisuhdeväkivalta. Rikosoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 267. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2005.



- Ryding-Berg, Stefan*: Skyddslagen: kommentar till lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Nordstedts juridik, Stockholm 1991.
- Rytkölä, Olavi*: Hallinto- ja finanssioikeudessa sovellettavista oikeusnormeista. LM 1965, s. 172 – 185.
- Rytkölä, Olavi*: Vastaväittäjän lausunto Kari Sinisalon väitöskirjasta ”Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta”. LM 1971, s. 749 – 754.
- Saraviita, Ilkka*: Lex Nokia täynnä mokia? Teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas: Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939-7 / 12-2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 4. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 435 – 446.
- Sarre, Rick*: Researching Private Policing: Challenges and Agendas for Researchers. Security Journal 18(3)2005, s. 57 – 70.
- Sarre, Rick – Prenzler, Tim*: The Law of Private Security in Australia. Lawbook Co, Pyrmont 2005.
- Sasi, Kimmo*: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas: Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939-7 / 12-2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 4. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 153 – 166.
- Scheinin, Martin*: Liikkumisvapaus (PL 9 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 295 – 332. (1999a)
- Scheinin, Martin*: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 231 – 261. (1999b)
- Selin, Risto – Leino, Tuula*: Väkivaltatilanteet ja niistä selviytyminen yksityisen sektorin varojien työssä. Loppuraportti. Työterveyslaitos, Helsinki 2005.
- Sennewald, Charles A*: Shoplifters vs. Retailers. The Rights of Both. New Century Press, California USA 2000.
- Shearing, Clifford D*: The Relation between Public and Private Policing. Crime and Justice 1992, s. 399 – 434.
- Shearing, Clifford D – Stenning, Philip C*: Modern Private Security: Its Growth and Implications. Crime & Just. 193/1981, s. 193 – 245.
- Shearing, Clifford D – Stenning, Philip C*: Private security: Implications for social control. Social Problems, 30 (5) 1983, s. 493 – 506.
- Siltala, Raimo*: Kymmenen teesiä oikeustieteen metodiopista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta I. Oikeus 1999:3, s. 265 – 285. (1999a)
- Siltala, Raimo*: Kymmenen teesiä oikeustieteen metodiopista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta II. Oikeus 1999:4, s. 385 – 409. (1999b)
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja N:o 234. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003.
- Siltala, Raimo*: Oikeudellinen tulkintateoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 261. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
- Sinisalo, Kari*: Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 94. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1971.
- Sinisalo, Kari*: Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Tammi, Helsinki 1973.
- Sklansky, David A*: The Private Police. UCLA Law Review 1165, 1999, s. 1165 – 1287.

- van Steden, Ronald*: Privatizing Policing. Describing and explaining the growth of private security. BJU Legal Publishers, Hague 2007.
- van Steden, Ronald – Sarre, Rick*: The Growth of Private Security: Trends in the European Union. Security Journal 2007, 20, s. 222 – 235.
- Stenning, Philip – Shearing, Clifford*: Private Security and Private Justice. British Journal of Law and society. Vol. 6, No 2 (1979), s. 261 – 271.
- Strömberg, Håkan*: Den lokala förordningsmakten. GWK Gleerup, Lund 1954.
- Ståhlberg, K.J.*: Järjestysvallan rajoista. LM 1/1911, s. 151 – 162.
- Suomen Rauhanliiton työryhmä*: Tavallisen ihmisen turvallisuus. Suomen Rauhanliitto, Helsinki 1983.
- Takala, Hannu* (toim): Poliisilakko. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 30. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 1979.
- Tapani, Jussi*: Hätävarjelun liioittelu – sekaannusta vai systematiikkaa? DL 6/2008, s. 883 – 892.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti*: Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. Talentum, Helsinki 2008.
- Terenius, Markus*: Hätävarjelu ja voimakeinojen käyttö. Teoksessa Lahti, Raimo – Ojala, Timo (toim): Rikosoikeuden uudistuneet yleiset opit. Helsingin hovioikeus, Helsinki 2004, s. 198 – 215.
- Tiilikka, Päivi*: Journalistin sananvapaus. WSOYpro, Helsinki 2008.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto, Helsinki 2003.
- Tuori, Kaarlo*: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 160. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1983.
- Tuori, Kaarlo*: Julkisesta yksityiseen; rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede jurisprudentia XXXI. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1998, s. 295 – 353.
- Tuori, Kaarlo*: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? LM 6 – 7/1999, s. 920 – 931. (1999a)
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY Lakitieto, Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY Lakitieto, Helsinki 2002.(2002b)
- Tuori, Kaarlo*: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? LM 6/2003, s. 915 – 943. (2003a)
- Tuori, Kaarlo*: Vastaväittäjän lausunto teoksesta Mäki-Petäjä-Leinonen, Anne: Demen-toituvan henkilön oikeudellinen asema. LM 6/2003, s. 1049 – 1054. (2003b)
- Tuori, Kaarlo*: Kaarle Makkonen ja suomalainen hallinto-oikeus. Teoksessa Nuotio, Kimmo (toim): Oikeusteoreettisia katkelmia. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003, s. 111 – 142. (2003c)
- Tuori, Kaarlo*: En sista tillflyktsort för polisens allmänna befogenhet? JFT 3-4/2004, s. 492 – 516. (2004a)
- Tuori, Kaarlo*: Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. LM 7 – 8/2004, s. 1196 – 1224. (2004b)
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007.
- Tuovinen, Timo*: Hätävarjelun ja rikoslainsäädännön luonne. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoitelmia VI. Rikosoikeuden juhlavuonna 1989. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 185. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1989.
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 205. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1995.

- Viitanen, Marko*: Poliisin rikokset. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 28/2007. Edita Prima, Helsinki 2007.
- Viljanen, Pekka*: Virkarikoksista. Julkisoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja A-sarja N:o 163. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1984.
- Viljanen, Pekka*: Väkivallasta virkamiehen vastustamisrikoksissa. Teoksessa Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim): Väkivalta. Seuraamukset ja haavoittuvuus. Violence – Sanctions and Vulnerability. Terttu Utraisen juhlaKirja. Talentum, Helsinki 2006, s. 629 – 645.
- Viljanen, Pekka*: Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Edita, Helsinki 2010, s. 57 - 90.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 111 – 156. (1999a)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSLT, Helsinki 1999, s. 333 – 351. (1999b)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY lakitieto, Helsinki 2001 (2001a)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen. LM 3/2003, s. 444 – 448.
- Virolainen, Jyrki*: Rikosprosessioikeus I. Pandecta, Rovaniemi 1998.
- Virta, Sirpa*: Rikollisuuden ehkäisystä produktiiviseen turvallisuudenhallintaan. Oikeus 2002:1, s. 26 – 37.
- Virtanen, Jussi*: Rikosoikeuden yleiset opit ja oikeuslähdeoppi. LM 6/2004, s. 1048 – 1071.
- de Waard, Jaap*: The Private Security industry in International Perspective. European Journal on Criminal policy and Research 7 / 1999, s. 143 – 174.
- Wakefield, Alison*: Selling Security. The Private policing of Public Space. Willan Publishing, Devon 2003.
- Wakefield, Alison*: The Security Officer. Teoksessa Gill, Martin (ed): The Handbook of Security. Palgrave Macmillan, Hampshire 2006, s. 383 – 407.
- Wiberg, Matti*: Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. LM 6/2003, s. 967 – 991.
- Wilhelmsson, Thomas*: Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim): Minun metodini. WSLT, Helsinki 1997, s. 339 – 358.
- Wilhelmsson, Thomas*: Vastaväittäjän lausunto teoksesta Mäki-Petäjä-Leinonen, Anne: Dementoituvan henkilön oikeusasema. LM 6/2003, s. 1042 – 1068.
- Wilhelmsson, Thomas*: Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. LM 2/2004, s. 199 – 227.
- Wood, Jennifer – Shearing, Clifford*: Imagining Security. Willan Publishing, Devon 2007.
- Wuori, Matti*: Maailma järjestyksen kourissa. Teoksessa First we take Manhattan – Terrorismi ja uusi maailmanjärjestys. Like: Suomen Rauhanpuolustajat, Helsinki 2002, s. 152 – 172.
- Ylösjoki, Pentti*: Poliisioikeus I. Poliisitoiminnasta erityisesti virka-aputoimintana sekä siihen liittyvästä vastuusäännöstöstä poliisioikeuden järjestelmässä. Suomen poliisien liitto, Helsinki 1965.
- Ylösjoki, Pentti*: Poliisioikeus II. Suomen poliisien liitto, Helsinki 1966.

## *Virallislähteet ja viranomaisasiakirjat*

*Departementsserie* Ds 2003:50: Ordningvakter och väktare.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus* toiminnastaan vuonna 1992. Helsinki 1993.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus* toiminnastaan vuonna 1997. Helsinki 1998.

HaVL 29/1998 vp: *Hallintovaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä kokoontumislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HaVL 5/2005 vp: *Hallintovaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HaVM 33/1998 vp: *Hallintovaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HaVM 24/2001 vp: *Hallintovaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HaVM 28/2002 vp: *Hallintovaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi

HaVM 22/2006 vp: *Hallintovaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvoista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 71/1929 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi huvitilaisuuksien järjestysmiehistä

HE 24/1968 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi julkisista huvitilaisuuksista

HE 119/1975 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi järjestyksen pitämisestä joukko liikenteessä

HE 169/1977 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle merimieslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 108/1982 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle vartioimisliikelain

HE 14/1985 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle pakkokeinolaiksi

HE 66/1988 vp: *Hallituksen esitys* rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsitäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi

HE 90/1990 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi vartioimisliikelain muuttamisesta

HE 94/1993 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsitäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi

HE 281/1993 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä

HE 309/1993 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 57/1994 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 119/1994 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle alkoholilaiksi

HE 130/1994 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi ulkoilulain muuttamisesta

HE 6/1997 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi

HE 183/1997 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta

HE 1/1998 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

- HE 145/1998 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle kokoontumislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 148/1998 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista
- HE 3/1999 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa
- HE 34/1999 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta
- HE 184/1999 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi
- HE 69/2001 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista
- HE 77/2001 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta
- HE 192/2001 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöön ottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- HE 20/2002 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi
- HE 44/2002 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi laeiksi
- HE 44/2003 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 59/2004 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta
- HE 138/2004 vp: *Hallituksen esitys* laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 265/2004 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 90/2005 vp: *Hallituksen esitys* eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 139/2005 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle ilmailulaiksi
- HE 167/2005 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- HE 117/2007 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta
- HE 84/2008 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta
- HE 239/2009 vp: *Hallituksen esitys* Eduskunnalle laeiksi järjestykselain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta
- Komiteanmietintö* 1976:70: Yksityisetsivä- ja vartioimisliiketoimikunnan mietintö. Helsinki 1976.
- Komiteanmietintö* 1981:9: Järjestyssääntötoimikunnan mietintö. Helsinki 1981.
- Komiteanmietintö* 2009:2: Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Helsinki 2009.

- Lakialoite* 30/2001 vp: Laki pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n ja rikoslain 3 luvun 6 §:n ja vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n muuttamisesta
- LaVM 21/1994 vp: *Lakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä pakkokeinolain muuttamiseksi
- LaVM 3/1998 vp: *Lakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi
- LaVM 28/2002 vp: *Lakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi
- LaVM 2/2006 vp: *Lakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- LaVM 11/2009 vp: *Lakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta
- LiVM 2/1994 vp: *Liikennevaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä
- LiVM 26/2005 vp: *Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä ilmailulaiksi
- PeVL 1/1994 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä
- PeVL 15/1994 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 38/1997 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta
- PeVL 44/1998 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista
- PeVL 2/1999 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa
- PeVL 28/2001 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista
- PeVL 54/2001 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- PeVL 20/2002 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi
- PeVL 31/2002 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä rikoslain yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi
- PeVL 10/2003 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 16/2004 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 49/2004 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi



PeVL 10/2005 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVL 42/2005 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyötoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 48/2005 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä ilmailulaiksi

PeVL 55/2005 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi joukko liikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta

PeVL 10/2006 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 21/2006 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 29/2006 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 1/2008 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laiksi ydinenergalain muuttamisesta

PeVL 13/2010 vp: *Perustuslakivaliokunnan lausunto* hallituksen esityksestä laeiksi järjestykselain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta

PeVL 25/1994 vp: *Perustuslakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeuksien muuttamisesta

PeVL 10/1998 vp: *Perustuslakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

PeVL 13/1998 vp: *Perustuslakivaliokunnan mietintö* hallituksen esityksestä kokoontumislainsiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 3/2008 vp: *Perustuslakivaliokunnan mietintö* lakialoitteesta laiksi turvatoimista eduskunnassa ja laiksi turvallisuusselvityksistä annetun lain 4 ja 19 §:n muuttamisesta

*Sisäasiainministeriö*: Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshanke. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 57/2007, Helsinki 2007.

*Sisäasiainministeriö*: Sisäisen turvallisuuden ohjelma ”Turvallinen elämä jokaiselle”. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008, Helsinki 2008. (2008a)

*Sisäasiainministeriö*: Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2009 – 2012 ja tulossuunnitelma 2008. Poliisin ylijohdon julkaisuja 2/2008. Helsinki 2008. (b)

*Sisäasiainministeriö*: Poliisi 2020. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2009. Helsinki 2009.

*Talousvaliokunnan mietintö* 13/1982 hallituksen esityksen johdosta vartioimisliikelainsiksi

*Toivomusaloite* n:o 644/1975 II vp.

*Toivomusaloite* n:o 669/1975 II vp.

*Toivomusaloite* n:o 771/1979 vp.

*Turvallinen Suomi 2006*. Tutkimus suomalaisten turvallisuuskäsityksistä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 13/2006. Helsinki 2006.

*Työryhämietintö 2008:8*: Perustuslaki2008-työryhmän muistio. Oikeusministeriö, Helsinki 2008.

## *Painamattomat lähteet*

- Hakala, Jorma*: The Regulation of Manned Private Security – A Transnational Survey of Structure and Focus. 2007. Saatavilla [www.coess.org/pdf/article\\_on\\_regulation\\_survey.pdf](http://www.coess.org/pdf/article_on_regulation_survey.pdf)
- Hakala, Jorma*: Why regulate manned private security? A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry associations and academia. 2008. Saatavilla [www.coess.org/pdf/why\\_regulate\\_private\\_security.pdf](http://www.coess.org/pdf/why_regulate_private_security.pdf)
- Hidén, Mikael*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 145/98 eduskunnalle kokoontumislainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä HE 148/98 eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 29.1.1999. (1999b)
- Hidén, Mikael*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 30.5.2001.
- Hidén, Mikael*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 4.4.2002.
- Jyränki, Antero*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.1.1999.
- Jyränki, Antero*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 22.5.2001.
- Kerttula, Timo*: Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartioimisliikkeiden toimintaedellytysten muuttumisesta. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Helsinki 2006.
- Kulla, Heikki*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 2.4.2002.
- Lahti, Raimo*: Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 167/2005 vp laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta, 16.11.2005. (2005b)
- Majanen, Martti*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 145/1998 kokoontumislainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 27.1.1999.
- Majuri, Tuula*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 26.1.1999.
- Majuri, Tuula*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 20.5.2001.
- Majuri, Tuula*: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 22.3.2002.



- Mäenpää, Olli:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.1.1999.
- Mäenpää, Olli:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 2.4.2002.
- Neiglick, Kirsi:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 23.5.2001.
- Neiglick, Kirsi:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 4.4.2002.
- Pohjolainen, Teuvo:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 145/98 kokoontumislaki ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.1.1999.
- Pohjolainen, Teuvo:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 23.5.2001.
- Rautio, Ilkka:* Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 4.4.2002.
- Saraviita, Ilkka:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/1998 eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 29.1.1999.
- Scheinin, Martin:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 29.1.1999 (1999c)
- Terenius, Markus:* Poliisin voimankäytön kahdet kasvot. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Helsinki 2007.
- Tuori, Kaarlo:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 148/1998 laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.1.1999. (1999b)
- Tuori, Kaarlo:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 30.5.2001.
- Tuori, Kaarlo:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 4.4.2002. (2002a)
- Viljanen, Veli-Pekka:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 29.5.2001. (2001b)
- Viljanen, Veli-Pekka:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi, 2.4.2002.

## *Muut lähteet*

*Jyrälä, Arja / Poliisihallitus:* Henkilökohtainen tiedonanto 20.4.2010

*Löytömäki, Jonne / Sisäasiainministeriö:* Henkilökohtainen tiedonanto 23.2.2009

*Poliisihallitus, Turvallisuusalan valvontayksikkö:* Voimassaolevat vartioimisliikeluvat 12.5.2010. Saatavilla www-muodossa osoitteessa [http://www.poliisihallitus.fi/polii-si/hallitus/home.nsf/files/Vartioimisliikkeet%20nettiin12052010/\\$file/Vartioimis-liikkeet%20nettiin12052010.pdf](http://www.poliisihallitus.fi/polii-si/hallitus/home.nsf/files/Vartioimisliikkeet%20nettiin12052010/$file/Vartioimis-liikkeet%20nettiin12052010.pdf) (2010a)

*Poliisihallitus, Turvallisuusalan valvontayksikkö:* Voimassaolevat, rajoitetut vartioimisliike-luvat 12.5.2010. Saatavilla www-muodossa osoitteessa [http://www.poliisihallitus.fi/polii-si/hallitus/home.nsf/files/Rajoitetut%20liikkeet%20nettiin%2012052010/\\$file/Rajoitetut%20liikkeet%20nettiin%2012052010](http://www.poliisihallitus.fi/polii-si/hallitus/home.nsf/files/Rajoitetut%20liikkeet%20nettiin%2012052010/$file/Rajoitetut%20liikkeet%20nettiin%2012052010) (2010b)

*Tuori, Kaarlo:* Vieraskynäkirjoitus ”Julkisen vallan yksityistäminen ei saa vaarantaa oike-usturvaa” HS 24.4.2002

*Uusitalo, Paavo:* ”Yksityiset vartijat pois julkisista tiloista” HS 6.8.1997

## *Oikeustapaukset ja viranomaisratkaisut*

KKO 1962-II-47

KKO 1972-II-44

KKO 1977-II-55

KKO 1978-II-32

KKO 1981-II-33

KKO 1982-II-159

KKO 1983-II-159

KKO 1984-II-80

KKO 3081/86

KKO 1986-II-1

KKO 1988:49

KKO 1991:88

KKO 1995:197

KKO 1998:44

KKO 1999:54

KKO 2000:90

KKO 2003:84

KKO 2004:75

KKO 2007:87

KKO 2008:78

KKO 2008:81

KKO 2010:23

Vaasan HO DNro R 86/863

Kouvolan HO DNro R 99/448

Vaasan HO DNro R 99/257

Helsingin HO DNro R 99/1550

Helsingin HO DNro R 02/1940

Helsingin HO DNro R 03/2116

Vaasan HO DNro R 05/1122

Helsingin HO DNro R 06/1556  
Rovaniemen HO DNro 08/1017  
Helsingin HO DNro R 08/658  
Itä-Suomen HO DNro R 08/905

Helsingin KO R 05/7258

**Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies**

890/4/92 31.12.1992  
607/4/96 5.5.1992  
1909/4/00 7.9.2001  
249/4/03 15.4.2004  
171/2/03 ja 293/4/03 5.10.2004  
405/4/03 14.6.2005  
3285/4/04 30.3.2007  
3492/4/04 13.9.2006  
3447/4/05 10.3.2008  
1107/2/07 23.10.2007  
1450/2/07 10.2.2009  
3082/2/07 3.3.2009  
986/4/07 27.3.2009  
1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08 8.6.2009  
1640/4/08 30.9.2009  
2998/4/08 1.3.2010

**Syrjintälautakunta**

2392/66/2005  
2436/66/2006  
2009/595

# *Lyhenteet*

AlkoholiL	= alkoholilaki 8.12.1994/1143
DL	= Defensor Legis
DS	= Departementsserie
EAOA	= eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	= eduskunnan oikeusasiamies
HaVL	= hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	= hallintovaliokunnan mietintö
HE	= hallituksen esitys
HS	= Helsingin Sanomat
HO	= hovioikeus
HuviL	= laki julkisista huvitilaisuuksista 9.8.1968/492
JVL	= laki järjestyksenvalvojista 22.4.1999/533
KKO	= korkein oikeus
KM	= komiteamietintö
LA	= lakialoite
LaVM	= lakivaliokunnan mietintö
LiVM	= liikennevaliokunnan mietintö tai liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
LM	= Lakimies
LYTP	= laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 12.4.2002/282
MaRaL	= laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 28.4.2006/308
PeVL	= perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	= perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	= pakkokeinolaki 30.4.1987/450
PL	= perustuslaki 11.6.1999/731
PoL	= poliisilaki 7.4.1995/493
RL	= rikoslaki 19.12.1889/39
RVA	= asetus rikoslain voimaannpanosta 19.12.1889/39
SM	= sisäasiainministeriö
TaVM	= talousvaliokunnan mietintö
VartL	= vartioimisliikelaki 4.3.1983/237



# I JOHDANTO

## 1 Lähtökohtia

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on Suomessa perinteisesti ollut viranomaisten tehtävä. Julkisen vallan tehtävänä on ollut turvata tietty perusturvallisuustaso, johon kuuluu muun ohella katurauhatyyppinen yleinen järjestys ja turvallisuus.<sup>1</sup> Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä on vastannut ennen kaikkea poliisi, mutta sen ohella myös rajavartiolaitoksella on tähän liittyviä tehtäviä. Toiminnan on katsottu olevan osa sitä julkisen vallan käytön ydinaluetta, josta huolehtiminen kuuluu viranomaisille.<sup>2</sup>

Viranomaisten rinnalla ovat kuitenkin aiempaa enemmän toimineet myös yksityiset tahot. Yksityisten turvallisuuspalvelujen on vähitellen sanottu kasvaneen valtion varjosta valtion kumppaniksi turvallisuuden ja rikostorjunnan alueella.<sup>3</sup> Yksityiset vartioimisliikkeet ovat perinteisesti huolehtineet omaisuuden vartioimistehtävistä yksityisten omistamilla yksityisillä alueilla. Ne ovat kuitenkin alkaneet toimia myös yleiseen käyttöön tarkoitetuilla alueilla.<sup>4</sup> Kehitys on tapahtunut vähitellen eikä se välttämättä ole merkinnyt, että aiemmin poliisin hallinnoimia alueita olisi siirtynyt vartioimisliikkeiden hallintaan. Vaikka vartioimisliikkeiden tehtävänä on lain mukaan ollut perinteisesti omaisuuden vartiointi tai henkilön koskemattomuuden suojaaminen, yleisölle avoimilla alueilla näihin tehtävien suorittamisessa on aina piillyt riski siitä, että myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tosiasiaassa jää vartijoiden hoidettavaksi. Kun vartioimisliikkeiden toiminta yleisillä alueilla mahdollistet-

---

<sup>1</sup> Ks. esim. HE 69/2001, s. 55.

<sup>2</sup> Poliisin tehtävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä käy ilmi poliisilaista. Rajavartiolaitaissa on puolestaan säädetty rajavartiolaitoksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä tehtävistä. Rajavartiolaitos ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta rajanylityspaikoilla, silloin, jos kyse on terrorismintorjunnasta sekä suorittaessaan poliisin pyynnöstä kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia poliisitehtäviä. Puolustusvoimilla on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä varuskunta- ja muilla sotilasalueilla. Suoraan näistä tehtävistä ei ole laissa säädetty, mutta esimerkiksi Helminen on katsonut eräänlaisen yleissäännöksen asiasta olevan poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 25 §:ssä. Ks. Helminen 2006, s. 55.

<sup>3</sup> Ks. Garland 2001, s. 17 – 18.

<sup>4</sup> Esimerkiksi Länsineva on todennut, että ”arkipäivän katukuvassa yksityinen Securitas on korvaamassa poliisin läsnäoloa ja ...julkinen kaupunkitila on vähitellen muuttumassa yksityisessä omistuksessa olevaksi kaupalliseksi tilaksi”. Ks. Länsineva 2006, s. 1180.

tiin vuonna 1991 vartioimisliikelain muutoksella, haluttiinkin varmistaa, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu vastaisuudessaakin poliisille. Tässä tarkoituksessa lakiin lisättiin vartioimisliikkeille asetettu kieltö ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä.<sup>5</sup> Tämä kieltö on myös nykyisessä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa.

Vaikka vartioimisliikkeitä onkin kielletty tekemästä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen käsittäviä sitoumuksia, laissa on säädetty nimenomainen poikkeus tästä kiellosta. Vartioimisliikkeet voivat näet tehdä toimeksiantosopimuksen järjestyksenvalvojapalveluista. Kun vuonna 2003 voimaantulleessa järjestyslaissa säädettiin mahdollisuus asettaa vartioimisliikkeen palveluksessa olevia järjestyksenvalvojia myös kauppakeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikennevälineisiin, järjestyksenvalvojien toiminta-alue laajeni samalla huomattavasti. Järjestyksenvalvojien tehtävänä on muun ohella ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävää ei siten voikaan pitää enää viranomaisten monopolina edes lainsäädäntötasolla.<sup>6</sup>

Yksityisten turvallisuuspalvelujen merkityksen kasvun voi nähdä myös käytännössä. Kauppakeskuksissa, metrossa tai suurissa avoimissa keskustakortteleissa on huomattavasti todennäköisempää törmätä vartijaan tai järjestyksenvalvojaan kuin poliisiin.<sup>7</sup> Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien kokonaismäärä on kasvanut huomattavasti nopeammin kuin esimerkiksi poliisien määrä. Yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöihin voi joutua tekemisiin myös muissa yhteyksissä kuin heidän toimiessaan vartijoina tai järjestyksenvalvojina. Lentoliikenteen, satamien ja tuomioistuinten turvatarkastustoiminnasta vastaavat usein vartioimisliikkeet, vaikka tehtäviä voivat niitä koskevien lakien mukaan hoitaa myös muut tahot.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen roolin kasvuun liittyy useita ongelmia. Toisinaan on pidetty uhkana esimerkiksi sitä, että ihmiset jaetaan turvallisuuden suhteen A- ja B-luokan kansalaisiin: niihin, joilla on varaa maksaa turval-

---

<sup>5</sup> HE 90/1990, s. 1 – 2.

<sup>6</sup> Laitinen on pitänyt vartioimistoiminnan lisääntymistä ja poliisitoiminnan yksityistymistä oireena ns. turvavaltioistumiskehityksestä. Kehitykseen kuuluu hänen mukaansa valtiolisten ja yksityisten intressien integroituminen. Ks. Laitinen 1988, s. 43.

<sup>7</sup> Bayley ja Shearing tosin toteavat todennäköisyyden törmätä yksityiseen tai julkiseen poliisipalveluun olevan työssäkäyvällä ja kuluttavalla väestönosalla suunnilleen yhtä suuri. Ks. Bayley – Shearing 2001, 17. Näkyvä valvonta ei – olipa se poliisin tai yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden suorittamaa – välttämättä lisää ihmisten turvallisuuden tunnetta. Esimerkiksi Roivainen ja Elina Ruuskanen muistuttavat poliisin näkyvän valvonnan riskeistä. Poliisin läsnäolo voi turvallisuuden tunteen lisäksi aiheuttaa myös turvattomuutta, kun kansalaiset saattavat olettaa, että jotakin ikävää on tapahtunut. Ks. Roivainen – Ruuskanen 2008, s. 139.

lisuudesta ja niihin, joilla ei ole.<sup>8</sup> On katsottu, että poliisipalvelut eivät voisi olla kaupankäynnin kohteena.<sup>9</sup> Turvallisuutta ei olekaan länsimaaisessa keskustelussa pidetty samanlaisena kaupallisena hyödykkeenä kuin muita tavaroita tai palveluja.<sup>10</sup> Uhkakuvana on nähty tilanne, jossa kansalaisten perustuslaillisista oikeuksista alkaa tulla kauppatavaraa.<sup>11</sup> On epäilty myös, että yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden otteet olisivat kovempia kuin poliisin otteet.<sup>12</sup> Viime kädessä kysymys on siitä, onko yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sellaista julkisen vallan toiminnan ydinaluetta, jota ei tulisi miltei osin yksityistää.<sup>13</sup>

Paitsi, että turvallisuuspalvelujen yksityistymiskehitykseen jo sinällään liittyvät ongelmia, ongelmallisena on pidetty myös sitä yleismaailmallista kehitystä,

- 
- <sup>8</sup> Näin esim. Koskela 2004a, s. 57 ja 2009, s. 21. Ruotsissa on käyty vastaavaa keskustelua. Ks. Munck – Vilgeus – Carlberg Johansson 2005, s. 18. Jakoa on omiaan syventämään se, jos lisäturvaa kaupallisista turvallisuuspalveluista hakevat alkavat vastustaa yhteiskunnan turvallisuuspalvelujen julkista rahoittamista sillä perusteella, että he joutuisivat näin maksamaan palveluista kahdesti. Ks. Loader 1997, s. 385. Toisaalta esimerkiksi Button on muistuttanut, että jos jollakin alueella turvallisuuspalvelut toimivat huomattavasti ympäröiviä alueita paremmin, rikollisuus ja häiriökäyttäytyminen saattavat siirtyä näille ympäröiville alueille. Näin nämä alueet joutuvat ikään kuin maksamaan hinnan viereisen alueen turvallisuuden parantumisesta. Ks. Button 2008, s. 117. Toisaalta ei ole kuitenkaan itsestäänselvää, että yhdellä alueella torjuttu rikollisuus väistämättä ilmenee jossakin muualla.
- <sup>9</sup> Näin esim. oikeussosiologian professori Paavo Uusitalo Helsingin Sanomissa 6.8.1997 julkaistussa mielipidekirjoituksessa ”Yksityiset vartijat pois julkisista tiloista”, jossa hän totesi myös mm, että ”jos valtio luopuu voimakeinojen legitiimin käytön monopolista on otettu merkittävä askel kohti väkivaltaisempaa ja turvattomampaa yhteiskuntaa”. Yksityiset vartijat eivät Uusitalon mukaan ylipäätään kuulu julkisiin tiloihin. Toisaalta on olemassa viitteitä myös poliisin kaupallistumisesta: poliisin piirissä on alettu katsoa, että niiden, jotka hyötyvät poliisin palveluista, tulisi myös maksaa niistä. Näin esim. Bayley – Shearing 1996, s. 589.
- <sup>10</sup> Loader on muistuttanut, että jos joku epäilee turvallisuuden erityisluonnetta hyödykkeiden joukossa, voi kysyä, miksi jäätelön tuottaminen ei herätä yhteiskunnallista keskustelua tai miksi ihmiset eivät ole huolestuneita paikallisten pesuloiden vastuusta. Ks. Loader 1997, s. 383.
- <sup>11</sup> Ks. Laitinen 1988, s. 42 – 47. Laitinen kysyy, joutuvatko turvallisuutta tarvitsevat parhaan mahdollisen turvan saadakseen maksamaan ”suojelurahaa”. Christie mukaan taas ”maksukykyisistä ja -haluisista huolehtivan yksityisen poliisin olemassaolo saattaa vähentää yläluokkaisten kiinnostusta hyvin toimivan julkisen poliisivoiman ylläpitoon”. Christie 1993, s. 116.
- <sup>12</sup> Prenzler ja Sarre ovat nimenneet 11 sellaista aluetta, joihin yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnassa voi liittyä väärinkäytösten riski. Väkivaltariskin ohella toimintaan saattaa liittyä mm. epäpätevyyteen, korruptioon, laittomiin vapaudenriistoihin, yksityisyyden suojan loukkauksiin ja sisäpiiririkoksiin liittyviä riskejä. Ks. Prenzler – Sarre 2008, s. 266 – 268.
- <sup>13</sup> Stenning ja Shearing ovat muistuttaneet siitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvussa ei ole kysymys ainoastaan yhden teollisuudenalan kasvusta, vaan sosiaalisessa kontrollissa tapahtuneesta ”hiljaisesta vallankumouksesta”, joka juontaa juurensa yhteiskunnan taloudellisista, sosiaalisista ja poliittisista muutoksista. Stenning – Shearing 1979, s. 270.



jossa alan yritykset yhä enemmän ovat kansainvälisessä omistuksessa. Tämän on nähty uhkaavan jopa valtion suvereniteettia, joka perinteisesti on liitetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvään kontrolliin. Esimerkiksi Shearing ja Stenning ovat esittäneet kysymyksen siitä, merkitseekö kehitys suvereenisuuden siirtoa valtioilta itseltään ylikansallisille organisaatioille.<sup>14</sup> Yksityisten turvallisuuspalvelujen merkityksen kasvun on nähty liittyvän myös koventuneeseen kriminaalipoliittiseen ilmastoon, mitä on pidetty oikeusvaltion kehityksen kannalta huolestuttavana.<sup>15</sup>

Perustuslakimme valossa ei ole yhdentekevää, kuka yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitää. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä. Perustuslain 124 §:n säännöksen mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan delegoida yksityisille tahoille vain tietyin edellytyksin ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Kuitenkaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävää ei ole aina pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.<sup>16</sup>

Keskustelu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä on liittynyt yleensä siihen, kenelle tästä tehtävästä huolehtiminen kuuluu. Sen sijaan harvemmin on pohdittu, mitä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella ja sen ylläpitämisellä itse asiassa tarkoitetaan. Käsitteellä on monia ulottuvuuksia ja tämän vuoksi käsitteen sisältö ei ole vailla merkitystä. Käsite on myös varsin vanha ja sen sisältö ja merkitys ovat eri aikoina eri alueilla vaihdelleet suuresti. Yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella on ainakin julkisen vallan käyttöön, eri tahojen toimivaltuuksiin ja erilaisten kriminalisointien luonteeseen liittyviä ulottuvuuksia.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Shearing – Stenning 1981, s. 208 – 209. Samaan on kiinnittänyt huomiota myös Kolehmainen, joka pitää yksityisen turvallisuusalan kansainvälistymiseen liittyvänä riskinä sitä, että yhteiskunnan elintärkeitä tietoja pääsee sinänsä laillisia reittejä pitkin ulkomaille. Ks. Kolehmainen 2005, s. 116.

<sup>15</sup> Esim. Hirvonen on todennut, että ”julkista pakkovaltaa on asteittain siirretty yksityisille järjestyksenvalvojille analysoimatta sen kummemmin mitä tämä suuntaus merkitsee demokraattiselle oikeusvaltiolle”. Ks. Hirvonen 2003, s. 74.

<sup>16</sup> Ks. esim. PeVL 20/2002. Tuori onkin kysynyt, mikä merkitys perustuslain 124 §:n säännökselle jää, jos järjestyslaissa tarkoitettujen järjestyksenvalvojatoiminnan katsotaan olevan sopusoinnussa säännöksen käsittämän rajoituksen kanssa. Ks. Tuori 2002a, s. 9.

<sup>17</sup> Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden liittyminen eri tahojen toimivaltuuksiin ei sinänsä merkitse sitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä tehtävästä seuraisi esimerkiksi viranomaiselle ilman erillistä sääntelyä toimivaltuuksia. Tällaiselle yleistoisimivaltuusajattelulle on Suomessa pantu päätepiste jo 1970-luvun alussa Yleisvaltuusajattelu oli Suomessa vallalla pitkään ja sitä pidettiin tunnettuna ja tunnus-tettuna käsitteenä jo hallitusmuotoa säädettäessä. Ks. Kuusimäki 1969, s. 198. Toisaalta poliisilaissa on nykyäänkin säännöksiä, joissa poliisimiehen toimivaltuuksien käytön peruste on nimenomaan se, että yleinen järjestys on tavalla tai toisella uhattuna. Toimivaltuuksien

Se, mitä milloinkin pidetään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kuuluvana, saattaa vaihdella myös alueellisesti. Vasta järjestyksellä on kumottu kuntien omat järjestyssäännöt, jotka saattoivat johtaa siihen, että jossakin kunnassa järjestyssääntörikkomuksena kriminalisoitu teko oli jossakin toisessa kunnassa kriminalisoimaton.<sup>18</sup> Toisaalta ongelma liittyy paitsi maantieteellisiin alueisiin myös erilaisiin alueisiin saman maantieteellisen alueen sisällä. Aiempaa useammin näet alue, joka on tarkoitettu yleiseen käyttöön, on kuitenkin yksityisen tahon omistama. Esimerkiksi kauppakeskuksissa liikkumista ei normaalisti ole rajoitettu, mutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä alueella vastaa käytännössä alueen omistaja poliisin sijasta. Tämä saattaa johtaa siihen, että yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tuotetaan erilaisia merkityssisältöjä siitä riippuen, kenen omistamasta alueesta on kysymys. Esimerkiksi Christie on katsonut, että kehitykseen liittyvästä yksityisten turvallisuuspalveluiden kasvusta saattaa olla seurauksena yksityisesti määriteltyjen järjestysten esiinnousu ja nämä järjestykset saattavat poiketa tai olla jopa ristiriidassa valtiovallan ylläpitämisen julkisen järjestyksen kanssa.<sup>19</sup> Toisaalta yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminta avaa Christien mukaan myös uusia mahdollisuuksia ratkaista konfliktilanteita ilman, että aina jouduttaisiin turvautumaan rikoslain tarjoamiin mahdollisuuksiin. Tämä johtuu siitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöillä ei ole käytössään rangaistusvaltaa eivätkä he siksi voi olla erityisesti suuntautuneita rangaistusten jakamiseen.<sup>20</sup>

Mopas ja Stenning ovat tutkimuksessaan arvioineet, mitä keinoja yksityisten turvallisuuspalvelujen edustajilla on saada yleisön edustajat toimimaan haluamallaan tavalla. Heidän mukaansa yksityisellä turvallisuusalalla on vallan ylläpitämisessä käytössään seuraavia keinoja:

- 1) Institutionaaliset keinot, jotka käsittävät mm. vertauskuvallisen vallan,
- 2) laissa työntekijöille myönnetyt valtuudet,
- 3) fyysiset keinot, joilla tarkoitetaan esimerkiksi aseita, patukoita, käsirautoja ja toisaalta myös pukeutumista sekä

---

käytön edellytykset liittyvät tällöin suoraan poliisin perustehtävään ja niitä voidaan pitää tietynlaisena yleistoimivaltuuden jäänteinä.

<sup>18</sup> Ks. tähän liittyvistä ongelmista HE 20/2002, erit. s. 4 - 5.

<sup>19</sup> Ks. Christie 1993, s. 115 – 116. Julkisen ja yksityisen järjestyksen ristiriidat saattavat johtua esimerkiksi siitä, että viimeksi mainittu määräytyy useiden erilaisten nimittäjien yhteisvaikutuksesta. Esimerkiksi Lewis ja Wood ovat muistuttaneet, että vaikkapa kauppakeskuksen järjestys riippuu paitsi lain sisällöstä myös siitä, mitä toimeksiantajan ja palvelun tuottajan välillä on sovittu. Toimeksiantajan tahto saattaa puolestaan olla sidottu mm. vakuutusyhtiöiden asettamiin vaatimuksiin. Ks. Lewis - Wood 2006, s. 229.

<sup>20</sup> Christie 1993, s. 114 – 115.

- 4) henkilökohtaiset keinot, jotka käsittävät mm. fyysisen ulkomuodon ja henkilökohtaisen karisman.<sup>21</sup>

Yleinen järjestys ja turvallisuus liittyy voimakkaasti myös ihmisten perusoikeuksiin. Kun yhtenä perusoikeutena on myös oikeus turvallisuuteen, tämä oikeus saattaa joutua konfliktiin muiden perusoikeuksien kanssa. Mm. Tuori on todennut kehityksen voivan pahimmillaan johtaa siihen, että yksilön oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen samaistetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, mistä ei alun perin ole ollut kyse.<sup>22</sup> Riskiä ei ainakaan vähennä se, että valtiovallan lisäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtivat myös yksityiset tahot.

## 2 Tutkimustehtävästä

### 2.1 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset liittyvät yksityisiin turvallisuuspalveluihin Suomessa. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mikä on yleisen järjestyksen sisältö erilaisilla alueilla ja miten yksityiset turvallisuuspalvelut sijoittuvat suhteessa poliisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjinä?

Se, miten yleinen järjestys ja turvallisuus käytännössä erilaisilla alueilla määrittyy, vaihtelee. Välttämättä ei ole olemassa mitään sellaista kaiken kattavaa, ajasta ja paikasta riippumatonta yleistä järjestystä, jonka sisältö olisi kaikkialla sama. Alueen omistajan normatiivisella oikeusasemalla on huomattava merkitys sen suhteen, minkälaista järjestystä eri alueilla voidaan ylläpitää. Ratkaiseva merkitys tässä suhteessa on sillä, minkälaisia oikeuksia tai mahdollisesti velvoitteita omistajan asemasta seuraa suhteessa mahdollisuuteen kontrolloida alueella oleskelua. Yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toimivaltuuksia ei Suomessa voida lähtökohtaisesti johtaa omistajan oikeuksista – vartijat tai järjestyksenvalvojat eivät common law-maista poiketen toimi omistajan ”agentteina” – mutta väitän omistajan oikeusasemalla olevan kuitenkin

---

<sup>21</sup> Mopas – Stenning 2001, s. 70. Button puolestaan katsoo turvallisuuspalvelujen toimintaan liittyvän vallankäytön voivan ilmetä kolmella eri tasolla. Esimerkkinä ensimmäisestä tasosta on tilanne, jossa vartija pyytää henkilöä poistumaan kaupasta ja tämä poistuu, vaikka ei haluaisi. Toisella tasolla vartijan pelkkä läsnäolo kaupassa saa henkilön olemaan tulematta sinne vastakkaisesta halustaan huolimatta. Kolmatta tasoa puolestaan edustaa tilanne, jossa henkilö ei edes halua tulla kauppaan, koska alitajuisella tasolla häneen on siten vaikutettu. Ks. Button 2008, s. 144 – 146.

<sup>22</sup> Tuori 1999a, s. 920 – 931.

kin vaikutusta myös heidän toimintaansa. Esimerkiksi vartijan oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta seuraa lähtökohtaisesti alueen omistajan tai haltijan antamaa tuloksetonta poistumiskehotusta.

2. Millä edellytyksillä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja ylipäätään julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä voidaan antaa yksityisille turvallisuuspalveluille?

Aivan keskeisessä asemassa yksityisten turvallisuuspalveluiden oikeusasema arvioitaessa on se, millä edellytyksillä ylipäätään voidaan poiketa ns. virkamieshallintoperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käyttö on organisoitu tapahtuvaksi hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa olevien virkamiesten toimesta. Kun tätä periaatetta pidetään lähtökohtana, yksityisten turvallisuuspalvelujen olemassaolo edellyttää normatiivisia lähtökohtia. Vasta perusoikeusudistus 1990-luvun puolivälissä ja sittemmin uusi, vuonna 2000 voimaantullut perustuslaki ovat johtaneet todelliseen tarpeeseen arvioida yksityisten turvallisuuspalvelujen valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin joutunut tilanteeseen, jossa se on joutunut arvioimaan pitkään olemassaolleita palveluja uuden perustuslain pohjalta.

Kun arvioidaan yksityisten turvallisuuspalvelujen ja perustuslain suhdetta, joudutaan vastausta etsimään ainakin neljään osakysymykseen.

- 1) Miten yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden toimivaltuuksia tulkitaan mahdollisimman perusoikeusmyönteisesti?<sup>23</sup>
- 2) Miten perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä on arvioitava yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lainsäädännön kannalta?
- 3) Millä edellytyksillä yksityisiä turvallisuuspalveluja koskeva lainsäädäntö täyttää julkisten hallintotehtävien yksityiselle antamisen kriteerit perustuslain 124 §:n näkökulmasta?
- 4) Missä kulkee se perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu raja, jonka ylittämisen jälkeen julkisia hallintotehtäviä ei enää merkittävän julkisen vallan käyttönä voida antaa yksityisille turvallisuuspalveluille?

3. Mitkä ovat yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toimivaltuuksien rajat?

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien rajat määräytyvät lähtökohtaisesti yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain ja järjestyksenvalvojalain toimivaltuussäännösten nojalla. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain kaltaisissa erityislaeissa on myös toimivaltuussäännöksiä. Lisäksi

---

<sup>23</sup> Tuorin mukaan tämä vaatimus voidaan johtaa perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyistä velvollisuudesta turvata ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen. Ks. Tuori 2007, s. 157.

vartija voi johtaa toimivaltuuksia satamien ja tuomioistuinten turvatarkastuksia koskevista laeista. Toimivaltuuksien rajat eri yhteyksissä on ns. perusoikeusherkkä kysymys. Tämän vuoksi selkeän sisällön osoittaminen toimivaltuussäännöksille on tärkeää.

4. Mikä on vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien suhde jokamiehelle kuuluviin voimankäyttöoikeuksiin ja miten tämän suhteen tulisi määräytyä?

Vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat perinteisesti pohjautuneet ns. jokamiehelle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin, kuten esimerkiksi hätävarjeluun, pakkotilaan ja jokamiehen kiinniotto-oikeuteen. Näiden oikeuttamisperusteiden ja vartijan ja järjestyksenvalvojan varsinaisten toimivaltuuksien suhdetta voidaan pitää ongelmallisena. Yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöitä voidaan pitää jokamiehen voimankäyttöoikeuksien ammattimaisina käyttäjinä. Kun jokamiehen oikeuksia käytetään näin, niitä voidaan pitää eräällä tavoin tosiasiallisina toimivaltuuksina. On tärkeää selvittää, mitkä ovat näiden oikeuttamisperusteiden vartijaa ja järjestyksenvalvojaa koskevat erityispiirteet. Yhtä tärkeää on esittää, miten toimivaltuuksien ja kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden suhteen tulisi määräytyä.

Tässä tutkimuksessa on päädytty rajaamaan toimivaltuuksia koskeva kysymyksenasettelu niihin toimivaltuuksiin, joiden käyttö saattaa johtaa voimakeinoihin. Niinpä käytännössä merkittävä kysymys vartioimisliikkeiden suorittamasta kameravalvonnasta jätetään vain mainintojen varaan. Vartijoita tai järjestyksenvalvoja koskevissa laeissa ei ole säädetty mitään siitä, millä edellytyksillä he voivat kohdistaa henkilöihin tai ylipäänsä mihinkään tarkkailua tai teknistä tarkkailua. Tilanne on tältä osin olennaisesti toinen kuin poliisin kohdalla.<sup>24</sup> Kameravalvontaa koskevan yleissääntelyn puuttuminen ei ole ongelmallista pelkästään yksityisen turvallisuusalan kohdalla. Sen lisäksi, että toimintaa ei ole erityisesti säännelty, ei ole myöskään tietoa valvontakameroiden lukumäärästä, siitä, mihin ne on kohdistettu eikä siitä, mitkä kaikki tahot kameravalvontaa harjoittavat. Myös kameravalvonnan operatiiviset hyödyt valvonnan harjoittajalle on kyseenalaistettu. Siitä huolimatta, että kameravalvonnan merkitystä on

---

<sup>24</sup> Poliisilaissa on säännöksiä erilaisista tarkkailun määritelmistä, poliisin suorittaman tarkkailun edellytyksistä sekä siitä, kuka voi tehdä päätöksen tarkkailusta. Poliisilain 28 §:n määritelmäsäännöksessä on määritelty mm. tekninen valvonta, tarkkailu sekä tekninen tarkkailu. Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Tarkkailulla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa kohdistuvaa valvontaa. Teknisellä tarkkailulla puolestaan tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa tiettyyn henkilöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa kuuntelua ja äänen tallentamista (tekninen kuuntelu), katselua ja kuvaamista (tekninen katselu) sekä kulkuneuvon tai tavaran liikkumisen seuranta (tekninen seuranta).

korostettu erilaisissa sisäisen turvallisuuden ohjelmissa, sen hyötyjä ei voida pitää kiistattomina.<sup>25</sup> Hallitsematonta tarkkailua on pidetty uhkana perusoikeuksiin kuuluvalla oikeudella yksityisyyteen. Kun tarkkailu kuitenkin on yksityisten turvallisuuspalvelujen suorittamana tarkemmin sääntelemätöntä toimintaa, kyseessä ei lähtökohtaisesti ole julkisen vallan käyttö. Kyse ei siten perusoikeuksien osalta ole esimerkiksi vartioimisliikkeen ja yksityisen välisestä vertikaalisuhteesta vaan perusoikeuksien turvaamisesta yksityisten välisessä horisontaalisuhteesta.<sup>26</sup>

Tutkimuskysymyksissä on sekä *de lege lata* – että *de lege ferenda*-tyyppisiä piirteitä. Pyrin selvittämään ja analysoimaan Suomen voimassaolevan oikeuden kantaa yllämainittuihin kysymyksiin. Toisaalta suhtaudun sääntelyyn myös kriittisesti ja arvioin olemassaolevan sääntelyn pohjalta sitä, miten vastausten tutkimuskysymyksiin tulisi *de lege ferenda* määräytyä.

## 2.2 *Tutkimuksen rakenne ja keskeiset väitteet*

Tutkimuksen ensimmäisessä pääjaksossa tehdään selkoa paitsi tutkimuskysymyksistä, tutkimuksen rakenteesta ja tutkimuskysymysten sijoittumisesta oikeudelliseen kenttään myös yksityisen turvallisuusalan historiasta sekä niiden kehitykseen vaikuttaneista syistä. Pyrin osoittamaan, että yksityiset turvallisuuspalvelut ovat toimineet sekä julkisen poliisin rinnalla että jo ennen varsinaisen julkisen poliisin syntyä itsenäisesti. Valaisen jaksossa yksityisen turvallisuusalan yhteiskunnallista taustaa ja sitä koskevan kehityksen yhteyksiä yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Tutkimuksen toisen pääjakson aiheena ovat turvallisuuden ulottuvuudet. Teen selkoa paitsi turvallisuudesta perus- ja ihmisoikeutena myös turvallisuuden suhteesta tiettyihin muihin perusoikeuksiin samoin kuin näiden muiden perusoikeuksien vaikutuksesta yksityistä turvallisuusalaa koskeviin lainsäädäntöratkaisuihin. Tarkoitukseni on osoittaa, että yksityisen turvallisuusalan olemassaoloa voidaan perustella paitsi turvallisuus-perusoikeudella myös muilla perusoikeuksilla ja että yksityiset turvallisuuspalvelut voivat olla perusoikeusnäkökulmasta sekä uhka että niiden toteutumisen tae. Väitän, että yksityisten turvallisuuspalvelujen ja yksilöiden mahdollisia konflikteja ei tule

---

<sup>25</sup> Ks. esim. Gill 2006, s. 444 – 445. Vaikka kameravalvonnan hyötyjä voidaankin pitää kiistanalaisina, turvallisuuspalvelut ovat viimeisten 20 vuoden aikana yhä enemmän kytkeytyneet turvallisuustekniikkaan ja teknologisen kehityksen katsotaan antavan leimansa myös turvallisuusalan tulevaisuudelle. Näin esim. Button 2007b, s. 52.

<sup>26</sup> Länsineva onkin muistuttanut siitä, että yksilöiden perusoikeussuojan tarpeet voivat olla samankaltaisia riippumatta siitä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen toiminta. Niinpä Länsineva huomauttaakin, että vartioimisliikkeiden kameravalvonnassa yksilöiden yksityiselämästä tallentama tieto on suojattava yhtä tiukasti kuin julkisessakin toiminnassa tallennettu tieto. Länsineva 2002, s. 149 – 150.

arvioida pelkästään turvallisuuden ja perinteisten vapausoikeuksien välisenä jännitteenä, vaan kyse voi erilaisten perusoikeuksien välisistä punnintatilanteista laajemmassakin mielessä. Pääjaksossa paneudutaan myös järjestyksenpitoon yhteiskunnassa. Erityishuomion saa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite. Käsitteen mukaisen toiminnan yhteyttä turvallisuus-perusoikeuteen voidaan laajasti ja tehdään selkoa siitä keskustelusta, jota suomalaisessa oikeustieteessä on asiasta käyty. Väitän ja pyrin osoittamaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on toimintaa, johon voidaan mahduttaa erilaisia osatoimintoja hyvin väljin kriteerein. Esitän myös, ettei käsite välttämättä enää ole käyttökelpoinen pyrittäessä määrittämään sitä, missä kulkee merkittävän julkisen vallan käytön kynnyks.

Vartioimisliiketoimintaa, järjestyksenvalvoja sekä turvatarkastustoimintaa koskeva lainsäädäntö esitellään tutkimuksen kolmannessa pääjaksossa. Pääpaino on vartijoiden ja järjestyksenvalvojen asettamisen edellytyksillä sekä heidän tehtävillään. Vertaan näitä tehtäviä myös poliisin tehtäviin ja pyrin osoittamaan, että sellaisia poliisitehtäviä, joilla ei olisi mitään vastinetta yksityisten turvallisuuspalvelujen tehtävissä, on lainsäädännössämme vain vähän.

Neljännessä, laajassa pääjaksossa käsitellään yksityisiä turvallisuuspalveluita julkisen vallan käyttäjinä. Lähestyn aihetta yleisemmin tarkastelemalla perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kehittymistä sen suhteen, millä edellytyksillä itsenäisiä voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisille. Väitän, että sen jälkeen, kun itsenäistä voimankäyttöoikeutta on alettu pitää merkittävänä perustuslaillisenä kysymyksenä, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö yksityiselle annettavien voimankäyttövaltuuksien edellytysten suhteen on vähitellen lieventynyt. Väitän myös, ettei perustuslainsamme ole varsinaista poliisitoimen yksityistämistä estävää säännöstä vaan kyse on poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Julkisen vallan käyttöön liittyviä rikosoikeudellisia kysymyksiä ovat kysymykset toimintaan liitetystä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja suojasta. Pääjaksossa tehdäänkin niistä selkoa. Tarkoituksenani on osoittaa, että vartijan ja järjestyksenvalvojan virkavastuun ulottuvuus on jossain määrin epäselvä. Samalla väitän, että heidän rikosoikeudellinen suojansa ei vastaa sitä suojaa, jota muut vastaavalla tavalla rikosoikeudellisella virkavastuulla toimivat nauttivat.

Viidennen jakson aiheena ovat vartijoiden, järjestyksenvalvojen ja turvatarkastajien toimivaltuudet. Kullakin näistä ryhmistä on omia, lainsäädännössä määriteltyjä toimivaltuuksia. Pyrin osoittamaan, että nämä toimivaltuudet eivät muodosta sisäisesti koherenttia toimivaltuuksien systeemiä. Käsittelyn kohteena on myös toimivaltuuskysymyksiin kiinteästi liittyvä alueen omista-



jan tai haltijan oikeus määrätä alueella oleskelusta. Väitän, että tätä koskevaan sääntelyyn jää katvealueita, joiden lähempi selvittäminen olisi tarpeen.

Kuudennessa jaksossa tarkastellaan vartijan ja järjestyksenvalvojan asemaa kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttäjinä. Tarkastelun kohteena on näiden toimivaltuuksien ja vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisen virkavastuun suhde. Lisäksi teen selkoa kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden erityisongelmista nimenomaan vartijan ja järjestyksenvalvojan työn kannalta. Yritän osoittaa, että kaikille kuuluvat oikeuttamisperusteet ovat vartijan ja järjestyksenvalvojan työssä kaksiteräinen miekka, joka saattaa mahdollistaa laajan, erikseen sääntelemättömän perusoikeuksiin puuttumisen varsin vähäisellä vastuulla. Seitsemännessä pääjaksossa on tulosten ja johtopäätösten esittelyn aika.

### *2.3 Tutkimuskysymysten sijoittuminen oikeudelliseen kenttään*

Tutkimuksen tutkimuskysymykset sijoittuvat useille eri oikeudenaloille.<sup>27</sup> Kun lähtökohtana on yksityisten turvallisuuspalveluiden asema ja niitä koskeva lainsäädäntö, aiheita ei ole mielekästä lähestyä pelkästään tietyn oikeudenalan puitteissa. Jos aiheen tarkastelua jatkettaisiin vain niin kauan kuin kysymys on esimerkiksi rikosoikeuden alaan kuuluvista kysymyksistä, jäätäisiin ikään kuin puolitiehen. Paitsi että käsittelemättä jäisi tällöin huomattavan tärkeitä, perinteisesti muille oikeudenaloille liitettyjä kysymyksiä, vähälle huomiolle olisivat vaarassa jäädä myös eri oikeudenalojen välisille raja-alueille kuuluvat kysymykset. Tällaisista kysymyksistä esimerkkinä voidaan mainita yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toimivaltuuksien ja ns. jokamiehelle kuuluvien oikeuttamisperusteiden välinen suhde. Jälkimmäiset ovat perinteisesti rikoslain (ja osin pakkokeinolain) sääntelyn piiriin kuuluvina kuuluneet rikosoikeuden alaan. Sen sijaan toimivaltuudet julkisen vallan käyttönä kuuluisivat mahdollisesti rikosoikeutta luontevammin valtiosääntö- tai hallinto-oikeuden alueelle.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Siltala on muistuttanut siitä, että eri oikeudenalat ovat metodisesti eriytyneet jossain määrin toisistaan. Ks. Siltala 1999b, s. 393 – 394. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta en pidä tätä kuitenkaan ongelmallisena.

<sup>28</sup> Tuori on käyttänyt oikeudenalojen väliselle raja-alueelle sijoittumisesta esimerkkinä poliisin toimivaltuuksien suhdetta hätävarjeluun. Tuorin mukaan tällaiset raja-alueen kysymykset uhkaavat jäädä tutkimuksessa liian vähälle huomiolle. Ks. esim. Tuori 2004a, s. 492 – 493. Vastaavalla tavalla Hakalehto-Wainio on epäillyt julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun jääneen juridiselle katvealueelle, koska aihe on irrallinen niin vahingonkorvausoikeuden kuin hallinto-oikeudenkin itselleen asettamista rajoista. Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 5. Tämän esityksen ulkopuolelle jäävä ongelma on se, missä määrin ”katvealueelle” koskevaa tutkimusta vaikeuttaa kirjallisuudessa toisinaan esitetty näkemys, jonka mukaan johdonmukaisten yleisten oppien kehittäminen on mahdollista



Yhtenä osana tutkimuksessa ovat olleet rikosoikeudelliset kysymykset. Vartioiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia ei voi tutkia tutkimatta samalla rikosoikeudellisia oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteita ja niiden merkitystä varsinaisten toimivaltuuksien täydentäjinä. Ongelma on yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden valtuuksien suhteen suurempi kuin poliisin valtuuksien suhteen. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että poliisin kohdalla ”aukot” toimivaltuuksissa ovat vähäisempiä kuin vartioiden ja järjestyksenvalvojen kohdalla.<sup>29</sup> Liittymäkohtia rikosoikeuteen tarjoavat myös vartioiden ja järjestyksenvalvojen rikosoikeudellista virkavastuuta ja suojaa koskevat kysymykset. Voimakeinojen käytöllä on puolestaan sekä rikos- että valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Rikoslaisissa on asetettu uloimmat rajat eri ammattiryhmille myönnettyille voimakeinojen käyttöoikeuksille. Toisaalta valtiosääntöoikeudellisella voimakeinojen käytön tarkastelulla on huomattava merkitys sen suhteen, voidaanko yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaa arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käytönä ja siten vain viranomaisille kuuluvana toimintana. Poliisin toimivaltuuksien käyttöä on pidetty hallinto-oikeudellisena kysymyksenä. Julkisen vallan käytönä ei vartioiden ja järjestyksenvalvojenkaan toimintaa voida pitää täysin hallinto-oikeuden ulkopuolelle kuuluvana. Tämän tutkimuksen kannalta ei toisaalta ole suurta merkitystä sillä, kummalle näistä kahdesta oikeudenalasta kysymyksen on katsottava kuuluvan.

Kun hallintolakia sovelletaan myös yksityisen toimintaan silloin, kun tämä hoitaa julkista hallintotehtävää, tästä voi seurata esimerkiksi vartioimisliikelle odottamattomia vastuita. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on näet pitänyt yksityistä vartioimisliiketoimintaa kokonaisuudessaan julkisena hallintotehtävänä.<sup>30</sup> Kirjallisuudessa Olli Mäenpää on katsonut yksityisellä olevan velvollisuus noudattaa hallintolakia mm. silloin, kun hänelle on erityislain perusteella uskottu poliisivaltuuksia. Mäenpää käyttää esimerkkinä järjestyksenvalvoja ja turvatarkastajia, joille on laissa määritelty valvontavalta ja oikeus välittömien voimakeinojen käyttöön.<sup>31</sup> Se, mitä hallintolain soveltamisvaatimus merkitsee käytännössä

---

vain entistä kapeammilla oikeudenaloilla. Näin esim. Wilhelmsson 2004, erit. s. 205 – 207. Tämän käsityksen omaksuminen johtanee siihen, että ”katvealueen” tutkimuksessa on entistä vaikeampi löytää yhteisiä raja-alueen yleisiä oppeja.

<sup>29</sup> Esimerkiksi järjestyksenvalvojan oikeus ottaa verekseltä tai pakenemasta tavattu rikosten tekijä kiinni perustuu täysin pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevaan säännökseen.

<sup>30</sup> Ks. PeVL 28/2001, s. 5. Myös järjestyksenvalvojatoimintaa perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä. Ks. PeVL 20/2002, s. 2.

<sup>31</sup> Mäenpää 2008a, s. 51. Tarkkaan ottaen järjestyksenvalvojan ja turvatarkastajan toimivaltuuksissa ei ole kyse heille erityislain perusteella uskotuista poliisivaltuuksista, mutta se ei estä heidän toimintansa pitämistä julkisena hallintotehtävänä.

esimerkiksi liikeyrityksinä toimivien vartioimisliikkeiden kannalta, on monimutkainen ja tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävä kysymys.<sup>32</sup>

Yleinen järjestys ja turvallisuus liittyy käsitteenä valtiosääntöoikeuteen. Toisaalta se liittyy tutkimuskysymysten kautta myös rikosoikeuteen. Kun yleistä järjestystä ja turvallisuutta tarkastellaan julkisen vallan käyttönä, näkökulma on valtiosääntöoikeudellinen. Vastaavalla tavalla valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta on tarkasteltava myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suhdetta perusoikeuksiin. Valtiosääntöoikeuden alaan kuuluu tämän tutkimuksen keskiössä oleva kysymys poliisitoimen yksityistämisen mahdollisuudesta. Kysymys kuuluu oikeusvaltiollisten periaatteiden ydinalueelle ja liittyy siihen, mitä ennen kaikkea on pidettävä sellaisina valtion ydintehtävinä, joita ei voida yksityisille tahoille antaa.

EU-oikeuden keskeinen rooli myös kansallisessa sääntelyssä ei ole vailla merkitystä yksityisten turvallisuuspalvelujenkaan kohdalla. Jos turvallisuuspalvelut nähdään normaalina palveluna EU-oikeuden piirissä, joudutaan pohtimaan jopa sitä, mikä merkitys esimerkiksi perustuslain 124 §:n säännökselle julkisten hallintotehtävien yksityisille antamisen edellytyksistä jää. Ydinkysymys on siten se, missä määrin turvallisuus jätetään kansallisen sääntelyn varaan. Tälläkään hetkellä muista EU-maista tulevien turvallisuuspalveluyritysten toimintaa toisissa jäsenmaissa ei voida estää. EY:n tuomioistuim on myös antanut useita yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevia ratkaisuja, joissa jäsenvaltion lainsäädäntöä on pidetty muista jäsenmaista tulevien yksityisten turvallisuuspalveluyritysten toiminnan rajoittamisena.<sup>33</sup> Kun kuitenkin yksityiset turvallisuuspalvelut on toistaiseksi jätetty EU:n palveludirektiivin ulkopuolelle ja kansallisen sääntelyn varaan, olen rajannut EU-oikeuden näkökulman pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät myös rikosoikeuden yleiseurooppalaiseen sääntelyyn ja yleiseurooppalaiseen turvallisuuskeskusteluun liittyvät sinänsä varsin tärkeät kysymykset. Nuotio onkin muistuttanut niistä haasteista, joita kollektiiviseen eurooppalaiseen rikosoikeuteen liittyy perusoikeuksien kannalta. Nuotio varoittaa tilanteesta, jossa Euroopan unionin perussopimukset ovat pohjana mo-

---

<sup>32</sup> Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä koskevaan lainsäädäntöön nykyisin ole tarpeellista sisällyttää erillistä viittausta hallinnon yleislakeihin, koska ne tulevat muutoinkin sovellettaviksi. Valiokunta on muistuttanut, että jos tällaista viittausta kuitenkin sääntelyn selkeyden vuoksi pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. Ks. PeVL 42/2005, s. 3.

<sup>33</sup> Ks. esim. tuomiot C-514/03 ja C-465/05.

nille yhteisille toimenpiteille, mutta jossa valtiosääntötyyppinen perusoikeusulottuvuus on selvästi heikommin kehittynyt kuin kansallisissa järjestelmissä.<sup>34</sup>

Nuotio on rikosoikeuden eurooppalaistumista käsittelevässä artikkelissaan eritellyt tarkemmin turvallisuuden ja rikosoikeuden yhteenkytkemiseen liittyviä riskejä. Uhkana on mm. kriminaalipolitiikan rationaliteetin kaventuminen kapean turvallisuus- ja kontrollihakuisen lähtökohdan myötä. Turvallisuusretoriikkaan liittyvän puhutavan tarkoituksena on kriminaalipolitiikan suunnanmuutos. Se, että turvallisuutta maksimoivassa toiminnassa vältetään riskien ottamista, merkitsee samalla rikosoikeuden eettisen ulottuvuuden kaventumista. Neutraalin turvallisuutta painottavan lähestymistavan Nuotio katsoo myös paradoksaalisesti johtuneen moralistisesta tarpeesta torjua jokin ilmiö epämoraalisena.

Turvallisuusparadigman ytimenä Nuotio pitää rikosten ehkäisyä jo ennen kuin ne on edes tehty, jolloin rikosprosessista muodostuu eräänlainen rikosten estämiseen liittyvä välttämätön jälkinäytös. Eräänlaisena tiivistyksenä voidaan pitää Nuotion toteamusta siitä, että ”turvallisuuspolitiikka...vie rikosoikeutta esimoderniin suuntaan, kohti sellaista politiaoikeutta, jossa rikosoikeuden rajat suhteessa poliisitoimintaan ja hallintoon olivat epäselvät ja jossa rikosoikeutta mitattiin välittömällä tuloksellisuudella”.<sup>35</sup> Hän kysyy jopa, ”ollaanko jälleen sellaisen poliisivaltiokehityksen kynnyksellä, jossa sisäisen turvallisuuden kysymykset nousevat niin painokkaasti, ettei yksilön perustuslaillisiakaan oikeuksia voida sellaisinaan ylläpitää”.<sup>36</sup> Nuotion mukaan on paradoksaalista, että juuri kun on saatu kansallinen perusoikeusjärjestelmä, sitä joudutaan tulkitsemaan oloissa, jossa yleiseurooppalaiset kollektiiviset turvallisuusintressit ovat poikkeuksellisen vahvasti esillä.<sup>37</sup>

Yksityisten turvallisuuspalvelujen oikeushistoriallinen tarkastelu on välttämätöntä arvioitaessa sitä, miten nykyiseen tilanteeseen on tultu. Varsin sääntelemättömästä tilanteesta on tultu nykyiseen tilanteeseen, jossa yksityisistä turvallisuuspalveluista on kansallisessa lainsäädännössä säädetty varsin perinpohjaisesti. Useissa tapauksissa yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevat säädösmuutokset ovat seuranneet tosiasiallisen toiminnan muuttumista. Näin on tietysti kaiken oikeudellisen sääntelyn laita; lainsäädäntö seuraa tosiasiallisen kehityksen perässä. Väitteeni mukaan tämä on kuitenkin ollut yksityisellä turvallisuusalalla erityisen silmiinpistävää. Kun säädösmuutoksen tarpeesta on keskusteltu, toiminta on jo ollut niin vakiintunutta, ettei muuta mahdollisuutta ole ollut kuin saattaa lainsäädäntö vastaamaan tosiasiallista tilannetta. Säädösmuutosten perustelujen historiallisen tarkastelun avulla yritän osoittaa tämän.

---

<sup>34</sup> Nuotio 2001, s. 696.

<sup>35</sup> Nuotio 2007, s. 1111 – 1114.

<sup>36</sup> Nuotio 2002, s. 229.

<sup>37</sup> Mts. 230.

Siviilioikeudellinenkaan tarkastelu ei tässä tutkimuksessa ole vaillo merkitystä. Siviilioikeudellinen näkökulma on esineoikeudellinen ja liittyy omistus- ja hallintaoikeuteen. Suomessa on varsin vähän tutkittu rakennuksen tai kiinteistön omistajan tai haltijan mahdollisuuksia rajoittaa muiden ihmisten liikkumista hallitsemassaan tilassa. Oikeustieteellinen tutkimus on tältä osin painottunut ns. jokamiehenoikeutena pidettävään liikkumiseen toisen maalla.<sup>38</sup> Sen sijaan esimerkiksi kauppakeskuksen haltijan oikeutta rajoittaa liikkumista kauppakeskuksessa sen aukioloaikana ei ole tutkittu. Vaikka omistusoikeutta ei enää pidetä eksklusiivisena, yksinomaisena esineen käyttövaltana, on paikallaan tutkia sitä, missä määrin vaikkapa urbaanin kaupunkitilan haltija luopuu oikeudestaan rajoittaa tilassa liikkumista luovuttaessaan tilan yleisön käyttöön.

Myös vahingonkorvausoikeudellisissa suhteissa yksityisten turvallisuuspalveluiden toimintaan liittyy erityiskysymyksiä. Julkisen vallan käyttämiseen liittyvä korvausvastuu poikkeaa muusta vahingonkorvauslain mukaisesta korvausvastuusta. Jos vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoimintaa pidetään julkisen vallan käyttönä myös vahingonkorvauslain tarkoittamassa mielessä, se saattaa johtaa muuhun palveluteollisuuteen verrattuna poikkeuksellisen vastuuseen. Vahingonkorvausoikeudelliset kysymykset jätetään kuitenkin pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.<sup>39</sup>

Lainopillista tutkimusta ei kuitenkaan voida pitää aivan riittävänä, jos halutaan saada mahdollisimman perinpohjainen kuva yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnasta. Kun kysymys on yksityisen turvallisuusalan kaltaisesta perusoikeusherkästä alasta, olisi tärkeää tietää, miten työntekijät tosiasiaassa toimivat. Tässä mielessä oikeussosiologisen empiirisen tiedon hyväksikäyttäminen olisi keskeisellä sijalla. Mitä enemmän aihetta lähestytään siten, että tutkimustuloksista halutaan tehdä oikeuspoliittisia johtopäätöksiä ja suosituksia,

---

<sup>38</sup> Ks. esim. T. Määttä 1999, s. 324 – 334.

<sup>39</sup> Julkisen vallan käyttämiseen liittyvä varallisuusvahinkojen korvausvastuu saattaa sinänsä tulla yllätyksenä vartioimisliikkeille ja järjestyksenvalvojien työnantajille. Toisaalta se antaa myös suojaa julkisen vallan käyttäjälle, koska julkista valtaa käyttäen aikaansaadun vahingon korvattavuus edellyttää vahingonkorvauslain mukaan sitä, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Hakalehto-Wainion mukaan myös julkista valtaa käyttävän luonnollisen henkilön vastuu julkisen vallan käyttämisestä aiheutuvasta vahingosta saattaa määräytyä julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten mukaan. Esimerkkinä tällaisesta henkilöstä Hakalehto-Wainio mainitsee järjestyksenvalvojan. Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 151. Vahingonkorvauslain kanavointisäännöksestä huolimatta järjestyksenvalvoja saattaa käsitykseni mukaan joutua henkilökohtaiseen korvausvastuuseen julkisen vallan käytöstä aiheutuneesta vahingosta esimerkiksi silloin, kun hänellä ei ole varsinaista työnantajaa ollenkaan. Tällaiset tilanteet ovat sinänsä hyvin tavanomaisia esimerkiksi talkoovoimin järjestetyssä yleisötilaisuudessa tai urheilukilpailussa.

sitä tärkeämmällä sijalla on reaali maailmasta saatava tieto.<sup>40</sup> Tästä tutkimuksesta empiirinen osa on kuitenkin päädytty jättämään pääosin pois.

McLaughlin on pitänyt poliisiin kohdistuvassa sosiologisessa tutkimuksessa keskeisinä kysymyksinä seuraavia: mitä konstaapelit tosiasiaassa tekevät työvuoronsa aikana, miten konstaapelit kokevat työnsä mielekkääksi, mitkä ovat poliisin virallisen ja epävirallisen auktoriteetin lähteet, miksi ja millä eri tavoin poliisit käyttävät harkintavaltaansa, miten poliisin suhteet yksittäisiin kansalaisiin muotoavat poliisityötä, mitkä ovat konstaapelin työpersoonaalisuuden määrittävät piirteet ja mitkä ovat poliisin ammatillisen kulttuurin tyypilliset piirteet.<sup>41</sup>

Vastaavia kysymyksiä olisi syytä tutkia myös vartijoiden ja järjestyksenvalvojen työkulttuurissa. Erityiskysymyksenä yksityisellä turvallisuusalalla voisi olla se, miten erityisesti toimeksiantajan odotukset vaikuttavat työntekijöiden käytännön toimintaan.<sup>42</sup>

## 2.4 Tutkimusotteesta ja metodeista

Lainopin perinteisenä metodina on pidetty säännösten systematisointia ja tulkintaa. Tulkinnessa, joka on liitetty ns. käytännölliseen lainoppiin, on kyse merkityssisällön antamisesta oikeussäännöille.<sup>43</sup> Systematisoinnin avulla puolestaan pyritään määrittämään oikeussääntöjen keskinäisiä suhteita. Systematiikka auttaa esittämään oikeussäännöt ristiriidattomana ja keskenään yhteen sovitettuna kokonaisuutena.<sup>44</sup> Tässä tutkimuksessa painopiste on ennen kaikkea systematisoinnissa. Ensisijainen tavoitteeni on luoda koherenssia niiden säännösten välille, joilla yksityisten turvallisuuspalvelujen asemaa Suomessa säädellään. Voidaan pitää ilmeisenä, että tällainen tarve on olemassa: vasta viime vuosina on julkisten hallintotehtävien viittaa alettu sovittaa aiemmin melko puhtaasti yksityisenä pidettyyn vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoimin-

---

<sup>40</sup> Empiirisen tutkimuksen hyödyistä ks. tarkemmin Ervasti 1998 ja erityisesti s. 378, jossa Ervasti toteaa, että ”jos hyväksytään ajatus, että myös lainopissa tarvitaan jonkinlaista tietoa reaalisesta maailmasta, ei voida myöskään sulkea täydellisesti empiirisiä metodeja lainopin ulkopuolelle, koska niiden tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman luotettavaa tietoa reaali maailmasta”. Oikeussosiologian ja oikeustieteen suhteesta ks. Alvesalo – Ervasti 2006, s. 6 – 11 ja myös Rieppola 1973, s. 59 – 61. Empiirisen tutkimuksen ja empiirisen tiedon suhteesta ylipäätään ks. Ervasti 2004, erit. s. 12 – 20. Ervastin lähtökohtana on selvästi se, että samanaikaisesti voidaan käyttää hyväksi sekä lainopillista että empiiristä näkökulmaa.

<sup>41</sup> McLaughlin 2007, s. 28.

<sup>42</sup> Button on peräänkuuluttanut myös tutkimusta turvallisuuteen tehtyjen panostusten tehokkuudesta. Turvallisuuspalvelut eivät Buttonin mukaan useinkaan perustu tutkittuun tarpeeseen, vaan alan toimijat tekevät sitä, minkä he uskovat toimivan. Ks. Button 2007 b, s. 52 – 53.

<sup>43</sup> Ks. esim. Siltala 2003, s. 328.

<sup>44</sup> Ks. Siltala 2003, s. 906.

taan.<sup>45</sup> Ne oikeusturvatakeet ja toisaalta ongelmat, joita poliisiin on julkisen vallan voimankäyttöyksikkönä totuttu liittämään, ovat tulleet uutena myös yksityisten turvallisuuspalvelujen piiriin. Niiden vaikutusta ei kuitenkaan ole suomalaisessa oikeustieteessä käytännössä arvioitu. Kun esimerkiksi poliisimiehen oikeutta kaikille kuuluvan hätävarjelu-oikeuden käyttöön on sivuttu paitsi oikeuskäytännössä myös kirjallisuudessa, vartijan ja järjestyksenvalvojan kohdalla sama – aivan yhtä tärkeä – kysymys on kokonaan sivuutettu. Koherenssin puutetta aiheuttaa toisaalta myös se, että yksityisistä turvallisuuspalveluista on säädetty vaihteittain; vartijoita ja järjestyksenvalvoja koskevat säädökset ovat pitkälti eläneet toisistaan riippumattomina omaa elämäänsä ja lakeihin on tehty käytännön sanelemia muutoksia pohtimatta muutosten vaikutusta kokonaisuuden koherenssiin.<sup>46</sup>

Se, missä määrin yksityistä turvallisuusalaa koskevan sääntelyn koherenssin puute johtuu poliittisten valintojen ja oikeuden sisäisen rationaalisuuden välisistä jännitteistä, jää varsinaisesti tämän tutkimuksen ulkopuolelle. On kuitenkin ilmeistä, että tällaisia jännitteitä tälläkin alueella esiintyy. Kuten Tuori on muistuttanut, toisilla oikeudenaloilla oikeuden sisäinen rationaalisuus on korostuneesti jo lainvalmisteluvaiheessa esillä. Tällaisista oikeudenaloista Tuori mainitsee esimerkkeinä oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvat rikos- ja siviilioikeuden.<sup>47</sup> Muiden oikeudenalojen lainsäädännössä oikeuden sisäisen rationaalisuuden luominen jää ennen kaikkea lainkäytön ja oikeustieteen harjoitelle. Onkin mahdollista, että systematiikan epäjohtomukaisuus esimerkiksi turvallisuusalan lainsäädännön ja rikosoikeuden välillä juontaa juurensa edellä mainitusta jännitteestä.

Yritän selventää systematisointipyrkimystäni esimerkin avulla. Kun tuomioistuimien tutkii yksittäisen jutun, jossa esimerkiksi vartija on syytettynä liiallisten voimakeinojen käytöstä, se ei voi asettaa juttua laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin. Tuomioistuimien saattaa esimerkiksi todeta vartijan toimineen hätävarjelutilanteessa. Se ei voi ottaa kantaa niihin laajempiin ongelmiin, joita hätävarjelu-oikeuden ammattimaiseen käyttöön saattaa sisältyä, vaan vapauttaa

---

<sup>45</sup> Ongelma on yleismaailmallinen. Esimerkiksi Loader on muistuttanut, ettei kysymys ole pelkästään siitä, että yksityiset turvallisuuspalvelut korvaavat julkisia palveluita. Kyse on myös ja ennen kaikkea siitä, että valtio on vaarassa menettää ”ohjausfunktionsa” esimerkiksi turvallisuuspalveluihin kohdistuvan kontrollin suhteen. Ks. Loader 2000, s. 329.

<sup>46</sup> Palo lienee tarkoittanut vastaavaa ongelmaa järjestäytyneiden rikollisryhmien rikosvastuuta käsitellessä väitöskirjassaan todetessaan, että ”kun lainsäädäntöä kehitetään vuosien mitaan osa kerrallaan, niin jossain vaiheessa tulee ajankohtaiseksi tarkastella sitä, minkälainen kokonaisuus osista on muodostunut”. Ks. Palo 2010, s. 391.

<sup>47</sup> Ks. Tuori 2000, s. 53.

vartijan vastuusta.<sup>48</sup> Tuomioistuinin ei voi myöskään yksittäisen, oikeuttamispe-  
rusteen olemassaoloa koskevan jutun yhteydessä todeta, että vartijan toiminta  
häätävarjelutilanteessa ilmentäisi laissa kielletyn, yleisen järjestyksen ja turvalli-  
suuden ylläpitämistä tarkoittavan toimeksiannon vastaanottamista. Yritän tässä  
tutkimuksessa siten nousta yksittäisen jutun yläpuolelle, mitä tuomioistuin ei  
voi tehdä.<sup>49</sup>

Koska tavoitteena on luoda koherenssia yksityisiä turvallisuuspalveluita  
koskevaan sääntelyyn, tutkimuksessa on keskitytty oikeusjärjestyksen sisäiseen  
vertailuun. Lähtökohtana on ollut, että yksityisiä turvallisuuspalveluita kos-  
kevan lainsäädännön kehitys on mitä suurimmassa määrin sidoksissa yleiseen  
yhteiskunnalliseen kehitykseen. Kunkin maan lainsäädännön taustalla ovat ne  
tekijät, jotka määrittävät maan muuta kehitystä. Tutkimuksen perimmäinen  
tarkoitus on myös määrittänyt sitä, miksi tutkimuskysymyksiksi on valittu  
useita perinteisten oikeudenalojen rajat ylittäviä kysymyksiä yhden tai kahden  
yksittäisen oikeudenalan sisälle sijoittuvan kysymyksen sijasta. Taustalla on  
yksityisen turvallisuusalan toimijoiden vertailu ennen kaikkea siihen vallan-  
ja voimankäyttöön, jota virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti järjestetty  
poliisitoimi on edustanut. Sisäisen koherenssin luominen edellyttää ilmiön  
tarkastelemista useista eri näkökulmista.

Yksityisen turvallisuusalan sääntelyä eri maissa tutkinut Hakala on toden-  
nut, että alan sääntelyä koskevassa tutkimuksessa ei ole riittävässä määrin otettu  
huomioon ”paikallisia” tekijöitä. Yksityisen turva-alan rooliin ja sitä koskevaan  
sääntelyyn vaikuttavat mm. paikallinen historia, yhteiskuntajärjestys sekä hal-  
linto- ja liiketoimintakulttuurit. Tutkimuksessa on Hakalan mukaan unohdet-  
tu, että yksityinen turva-ala on osa muuta yhteiskuntaa ja sidoksissa sosiaaliseen  
ympäristöönsä. Tämän vuoksi yhtenäistä, eri yhteiskuntiin soveltuvaa alan  
sääntelymallia on vaikea luoda.<sup>50</sup> Mitä yksityisen turvallisuusalan työntekijöille  
annettuihin erityisiin toimivaltuuksiin tulee, Hakalan tutkimista maista vain  
pienessä osassa oli ylipäättään näitä toimivaltuuksia myönnetty.<sup>51</sup> Suomalainen  
tapa antaa vartijoille ja järjestyksenvälvoijille erillisiä toimivaltuuksia on siten  
kansainvälisessä vertailussa harvinainen.

---

<sup>48</sup> Kuten Aarnio on todennut, tuomari ei systematisoi oikeussäännöksiä tavoitteenaan aiempaa  
käyttökelpoisempi käsitejärjestelmä. Ks. Aarnio 1982, s. 25.

<sup>49</sup> Ks. tästä esim. Pirjatanniemi 2005, s. 32 – 33. Pirjatanniemi toteaa, että tutkijan on  
sijoitettava tulkintasuosituksensa yksittäistä ratkaisua laajempaan kokonaisuuteen. Hän  
muistuttaa siitä, ettei oikeudellista tutkimusta ja tuomarin ratkaisuharkintaa ole syytä  
samaistaa.

<sup>50</sup> Hakala 2008, s. 44.

<sup>51</sup> Ks. Hakala 2008. s. 25.



Yritän antaa myös yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevia tulkintasuosituksia. Etusijalla on säännöksen tai tilanteen tarkastelu vartijan tai järjestyksenvalvojan työn näkökulmasta. Esimerkiksi oikeuttamisperusteisiin kuuluvaan loukatun suostumukseen kohdistuvassa tarkastelussa ei pyritäkään tyhjentävyyteen vaan kysymyksen tarkastelemiseen siinä laajuudessa kuin sillä on merkitystä vartijan tai järjestyksenvalvojan työssä.

Tätä tutkimusta voidaan pitää ns. ongelmakeskeisenä lainoppina. Kankaan mukaan ongelmakeskeisessä lainopissa pyritään yhdistämään oikeudellisen ongelman eri tasoja toisiinsa. Ensimmäisen tason muodostaa hänen mukaansa pätevällä tavalla annettujen oikeusnormien muodostama kokonaisuus, jonka sisällä syntyviä kysymyksiä voidaan nimittää oikeudellisiksi. Toinen taso on yhteiskunnallinen, koska oikeudellisella ongelmalla on lähes aina yhteys siihen todellisuuteen, jota normatiivisella järjestyksellä on haluttu ohjailla. Kolmas taso liittyy siihen, millä keinoin lainsäätäjä voi toimia jonkin yhteiskunnallisen epäkohdan korjaamiseksi. Perinteisestä lainopista ongelmakeskeinen lainoppi erottuu ennen kaikkea siten, että ”se pyrkii systematisoimaan oikeusjärjestystä, ei vain jotain sen osa-aluetta”. Näin oikeusjärjestyksen ykseys ei katoa näkyvistä.<sup>52</sup>

Ongelmakeskeisen tarkastelutavan ansiona on pidetty mm. sitä, että sen avulla vaikeaa yhteiskunnallista kysymystä voidaan hahmottaa oikeudellisesta näkökulmasta käsin.<sup>53</sup> Tarkastelutapa voi myös edistää arvojen koherenttiutta eli sitä, ovatko tarkastelun kohteeksi valikoituneiden oikeudenalojen säännöt keskenään sopusoinnussa. Haittana on puolestaan se, että tulkinnalliset yksityiskohdat voivat jäädä pinnallisemmiksi kuin silloin, kun pitäydytään yhden oikeudenalan sisällä.<sup>54</sup> On myös muistutettu siitä, etteivät oikeustieteelliset ongelmat välttämättä jäsenny samojen näkökohtien nojalla kuin yhteiskunnalliset ongelmat. Myös kohdeyleisön määrittelyyn on ongelmakeskeisessä lainopissa

---

<sup>52</sup> Kangas 1997, s. 94. Kangas on myös esittänyt oikeustieteen ideaalille viisi vaatimusta: 1) tutkimuskohteena tulee olla oikeus, 2) tutkimuksen metodisten sääntöjen tulee olla kontrolloitavia, 3) tutkimustulos on perusteltava, 4) tutkimuksen on osoitettava oikeudesta jotain ja 5) tutkimuksella tulee olla tavoite saada toinen vakuuttuneeksi uudesta tuloksesta. Ks. Kangas 1997, s. 105 – 109.

<sup>53</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 9. Vaikeana pidettävän yhteiskunnallisen kysymyksen hahmottamisessa joudutaan oikeudellisestakin näkökulmasta ottamaan huomioon laajempia kuin pelkästään perinteisen lainopin näkökulmia. Koskinen lienee tarkoittanut tätä arvioidessaan Majasen 1979 ilmestynyttä väitöskirjaa ”Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön”. Koskinen pitää Majasen aihetta sellaisena, ettei puhtaasti tulkinnallis-systematisoiva ote riitä, vaan ongelma on niin vahvasti sidoksissa yleisiin oikeuspoliittisiin ja valtiosääntöoikeudellisiin peruskysymyksiin, että avarampaakin tarkastelutapaa voitaisiin puoltaa. Ks. Koskinen 1980, s. 168.

<sup>54</sup> Wilhelmsson 2003, s. 1043 – 1044.



syytä kiinnittää erityistä huomiota.<sup>55</sup> Haasteena oikeudenalojen rajat ylittävissä tutkimuksissa on pidetty myös ns. punaisen langan jatkumista oikeudenalalta toiselle. Yhtenä punaista lankaa ylläpitävänä voimana yritän tässä tutkimuksessa pitää ns. perusoikeusnäkökulmaa.<sup>56</sup>

Kun valittuna teemana on yksityisten turvallisuuspalvelujen oikeudellinen asema, tarkastelussa on mahdotonta pitäytyä yhteen oikeudenalaan. Rikos- ja valtiosääntöoikeudellinen näkökulma kietoutuvat toisiinsa erottamattomasti. Toimivaltuuskysymyksiä ei voida arvioida ottamatta huomioon perusoikeusnäkökulmaa. Toisaalta valtiosääntöoikeudellinen kysymys yksityisistä turvallisuuspalveluista julkisen vallan käyttäjinä liittyy keskeisesti vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksiin.<sup>57</sup> Itse asiassa on epäselvää, sijoittuvatko toimivaltuuksia koskevat kysymykset rikos- vai hallinto-oikeuden alueelle.<sup>58</sup> Jos ongelmakeskeisellä lainopilla tarkoitetaan oikeudenalojen rajat ylittävää lainoppia, tässä tutkimuksessa ei – valittu tema huomioiden – voi olla kysymys muusta.

Todettakoon vielä, että itse käsite ”ongelmakeskeinen lainoppi” on rajoiltaan häilyvä ja sen suhteen on varottava tekemästä ”normatiivisia käsitelainopillisia” päätelmiä siitä, mitä tämän lähestymistavan puitteissa on lupa tehdä ja mitä ei. Viime kädessä kaiken lainopin tulisi tiettyssä mielessä olla ongelmakeskeistä lainoppia; tutkimuskysymysten tulisi määrätä valittava(t) oikeudenala(t) eikä päinvastoin.<sup>59</sup> Jos jonkin ilmiön tai kysymyksen oikeudellisia ulottuvuuksia halutaan tutkia, olisi mielestäni ongelmallista tutkia sitä vain niin paljon, kuin jonkin tietyn etukäteen määrätyn oikeudenalan rajat antavat myöten.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Tuori 2003b, s. 1049.

<sup>56</sup> Ks. esim. Lämsineva 1998, s. 110. Lämsineva pitää perusoikeuksia sellaisena tärkeinä sauma-kohtina ja nimittäjinä, joiden avulla joustavasti voidaan siirtyä oikeudenalalta toiselle.

<sup>57</sup> Tuori on useissa eri yhteyksissä käyttänyt poliisin hätävarjelu-oikeuden ja toimivaltuuksien suhdetta esimerkkinä oikeudellisesti merkittävän yhteiskunnallisen kysymyksen sijoittumisesta eri oikeudenalojen väliselle katvealueelle. Ks. esim. Tuori 2007, s. 119. Hän on toisaalla muistuttanut myös siitä, että ”oikeudellista normiaineistoa voidaan jäsentää oikeudenaloiksi eri perusteilla, ja oikeudenalat saattavat olla lomittaisia ja päällekkäisiä; sama normisto saatetaan liittää useaan eri oikeudenalaan, jotka on muodostettu toisistaan poikkeavilla perusteilla”. Tuori 2004b, s. 1220.

<sup>58</sup> Kun kyse on poliisin toimivaltuuksista, niiden kuulumista osaksi hallinto-oikeutta on perinteisesti pidetty selvänä. Kun toisaalta esimerkiksi vartijoiden ei aina ole katsottu toimivan (rikosoikeudellisella) virkavastuulla, heidän toimivaltuuksiensa paikantaminen oikeudelliseen kenttään ei ole aivan helppoa.

<sup>59</sup> On syytä yhtyä Riepuhan toteamukseen, jonka mukaan ”yhteiskunnallisten ongelmien eikä traditionaalisten tiederajojen pitäisi ratkaista, mitä seikkoja tutkimuksessa painotetaan, millä menetelmillä ja minkälaisuella asiantuntemuksella se tehdään”. Ks. Riepuha 1973, s. 63.

<sup>60</sup> Vastaavaa lienee tarkoittanut myös Hakalehto-Wainio, joka julkisen vallan vahingorvausvastuuta käsittelevässä väitöskirjassaan – sijoittamatta aihettaan erityisesti julkisoikeuden tai vahingonkorvausoikeuden alueelle – toteaa, että ”tärkeintä ei ole mielestäni systematisoida

Tutkimusta voidaan luonnehtia myös ns. perusoikeuskeskeiseksi lainopiksi. Tällainen luonnehdinta ei kuitenkaan vielä sellaisenaan kerro mitään siitä, mitä perusoikeuskeskeisyys tässä tutkimuksessa – tai missään muussakaan lainopissa – tarkoittaa. Raimo Siltalan mukaan ”perusoikeuskeskeinen lainoppi asettaa voimassaolevan perustuslain selväsanaisesti hyväksymän tai vähintäänkin hiljaisesti edellyttämän *perusoikeusjärjestelmän* vakioiduksi kiintopisteeiksi, johon oikeudellinen systematiikka ja sääntötason tulkinta sekä oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punninta on aina viime kädessä palautettavissa ja jota vasten toteutetun oikeudellisen tulkinnan, systematisoinnin ja punninnan oikeellisuutta tulee viime kädessä arvioida”.<sup>61</sup> Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan idea on hyväksytty nykyisen perustuslain 22 §:ssä, jossa julkista valtaa velvoitetaan turvamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>62</sup> Klassisiin vapausluonteisiin perusoikeuksiin kohdistuvien toimivaltuuksien arvioiminen on mahdotonta ilman, että samalla otetaan huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja niiden toteutuminen. Samoin eräänlaisena arvolähtökohtana voidaan pitää toimivaltuuksien mahdollisimman perusoikeusmyönteistä tulkintaa.<sup>63</sup> Suhtaudun erityisen perusoikeuskeskeisen lainopin termiin kuitenkin varauksellisesti. Kun perusoikeusjärjestelmä velvoittaa eräänlaisella sisäänrakennetulla tavalla eri oikeudenaloilla, ei lainopin perusoikeuskeskeisyyttä ole tarpeen erityisesti korostaa. Lähden tässä tutkimuksessa myös siitä, että rikosoikeuden alaan kuuluvissa oikeuttamisperusteissa on vähintäänkin käytännön tulkinnan tasolla edellytetty perusoikeusmyönteistä tulkintaa jo kauan ennen nykyistä perusoikeuksien järjestelmäämme. Voimakeinojen käyttöön liitetty puolustettavuusvaatimus näet on pitkälti käsitykseni mukaan juuri se perusoikeuksien rajoitusedellytysten testi, joka yksittäisessä voimakeinojen käyttötilanteessa voidaan ja pitää tehdä.

---

tutkimuksen kohdetta jommankumman oikeudenalan piiriin, vaan tarkastella ilmiötä siten, että sen eri aspektit tulevat riittävästi valotetuiksi”. Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 14 – 15. Lavapuro puolestaan on varoittanut liiallisen oikeudenalakohtaisuuden voivan peittää paljon sellaisia näkökohtia, jotka oikeusjärjestyksen jonkin muun osan näkökulmasta vaatisivat välitöntä huomiota. Ks. Lavapuro 2009a, s. 280.

<sup>61</sup> Siltala 2003, s. 571.

<sup>62</sup> Mts. 574. Ks. myös Tuori 2007, s. 157. Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimus niihin puuttuvien valtuuksien tulkinnassa näkyy esimerkiksi siinä, että esitutkinta- ja pakkokeino-toimikunta on mietinnössään esittänyt poliisilakiin säännöstä, jossa poliisin olisi toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Toimikunta on perustellut säännöksen lisäämistä mm. sillä, että oikeuksien toteutuminen liittyy toimivaltuuksien käyttämiseen yksittäistapauksessa. Ks. KM 2009:2, s. 162.

<sup>63</sup> Kuten Siltala on muistuttanut, pelkkä maininta perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ei vielä riitä ratkaisemaan esimerkiksi viranomaisten pakkokeinovaltuuksien ja näiden pakkokeinojen kohteeksi joutuneiden henkilöiden vapausoikeuksien keskinäistä kollisiota. Ks. Siltala 2004, s. 593.

Toisaalta Siltala puhuu käsittääkseni perusoikeuskeskeistä lainopista myös laajemmassa mielessä ja tätä laajempaa näkemystä tämäkin tutkimus kiistämättä edustaa. Siltala toteaa, että ”perusoikeuskeskeisen ajattelutavan taustalla on ajatus institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivista *oikeusperiaatteista*, joiden tuomarin ratkaisuharkintaa ohjaava merkitys on vain tilannekohtaisesti arvioitavissa, jollei periaatteiden keskinäisiä suhteita ole vähintään heikosti ennalta vakioitu ja ennallistettu”.<sup>64</sup> Keskeisenä kysymyksenä on, miten perusoikeuksien keskinäinen painoarvo määräytyy niiden välisessä kollisiotilanteessa. Lähtökohtani on tässä suhteessa se, että yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevassa tutkimuksessa on tärkeää huomioida paitsi julkisen vallan ja yksityisen välinen perusoikeuksien vertikaalivaikutus myös se horisontaalinen vaikutus, joka vallitsee yksityisten välisissä suhteissa. Myöhemmin esitettävillä perusteilla olen lisäksi asettunut tukemaan näkemystä, jonka mukaan yksityisten lisäksi perusoikeudet suojaavat välittömästi myös oikeushenkilöitä.

Miten perusoikeuskeskeinen lähestymistapa vaikuttaa tässä tutkimuksessa omaksuttuun tulkinta-asenteeseen? Omana tulkinallisena lähtökohtanani olen pitänyt ns. perusoikeuksien rajoitusedellytysten testistä johtamaani supistavan tulkinnan vaatimusta. Rajoitusedellytysten testi pohjautuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslakuudistuksesta antamassa mietinnössä esittämään perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luetteloon.<sup>65</sup> Näitä rajoitusperusteita ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmis-oikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Supistavan tulkinnan vaatimusta voidaan perustella ennen kaikkea perusoikeuksien rajoittamisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksilla. Vaikka perusoikeuksien rajoitusedellytysten testin merkitys korostuu ennen kaikkea lakia säädettäessä, sillä on merkitystä myös lain soveltamisessa. Kuten V-P Viljanen on todennut, ”täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen osalta jo säädettyyn lakiin sisältyviä ongelmia voidaan soveltamistilanteessa usein väistää tulkitsemalla tällaisen lain perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä supistavasti”.<sup>66</sup>

Aarnio on luonnehtinut supistavaa tulkintaa tulkinnaksi, jossa lakitekstiä tulkitaan tiukemmin kuin sen ”normaalitulkintainen” sanamuoto edellyttäisi. Kyse on siitä, että lain säännöksen merkitysaluetta supistetaan ja suljetaan samalla merkitysalueen ulkopuolelle jäävät tapaukset pois tulkintakentästä.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Mts. 573 – 574.

<sup>65</sup> Ks. PeVM 25/1994, s. 4 – 5.

<sup>66</sup> Ks. V-P Viljanen 2001a, s. 352.

<sup>67</sup> Aarnio 1989, s. 257.

Lahti puolestaan on todennut supistavasta tulkinnasta puhumisen viittaavan siihen, että tulkinnan kohteina olevilla sanoilla katsotaan saattavan olla ”normaalin” merkityssisällön ohella ”ydinalue”. Supistavasta tulkinnasta johtuu mm. argumentaatioaineiston käyttöä koskeva rajoitus, jossa säännöksen sanamuodolla on tulkinta-aineistossa ratkaiseva tai ainakin olennainen merkitys.<sup>68</sup> Lähden itse supistavassa tulkinnassa siitä, että perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia ja oikeuttamisperusteita on tulkittava mm. siten, että jos säännöksen ”normaalikielinen” tulkinta mahdollistaa suppeamman tai laveamman tulkinnan, on valittava suppeampi. Tämä ei kuitenkaan merkitse lupaa mennä sanamuodon asettamia rajoja pitemmälle, ts. ei ole lupaa supistavankaan tulkinnan nimissä ”leikata” sanamuotoa sen yleiskielistä vähimmäissisältöä pitemmälle.

Omaksumani tulkintamalli käsittää myös ns. teleologisen tulkinnan piirteitä. Kysymys teleologisesta tulkinnasta on siitä, että lakia on tulkittava sen tarkoituksen mukaisesti.<sup>69</sup> Lahti on pitänyt teleologiselle tulkinnalle ominaisena kokonaisvaltaista näkökulmaa. Hän on myös luonnehtinut sitä, miten teleologisesti suuntautuva tulkitsija toimii. Tulkitsijan tehtävänä on paitsi selvittää, mitä tavoitteita säännöksellä edistetään myös tutkia, miten säännöksen erilaiset soveltamisratkaisut toteuttaisivat näitä tavoitteita. Tämän jälkeen tulkitsija valitsee ratkaisuvaihtoehdoksi seurauksiltaan säännöksen tavoitteita parhaiten vastaavan vaihtoehdon. Lahti tyypittelee teleologista tulkintaa myös sen mukaan, käsitetäänkö säännöksen tavoitteiksi vain asianomaisen säännöksen tavoitteet vai nähdäänkö säännös osana laajempaa oikeudenalan ja yhteiskuntapolitiikan lohkon muodostamaa kokonaisuutta. Silloin, kun valitaan jälkimmäinen tapa, tutkitaan säännöksen suhdetta mm. samaa tavoitetta toteuttaviin rinnakkais- ja lähisäännöksiin.<sup>70</sup> Teleologisella tulkinnalla on käyttöä ennen kaikkea silloin, kun säännöksen sanamuodosta ei saada selvää vastausta sen tulkintaan.<sup>71</sup> Toisaalta teleologiseen tulkintaan liitetyt reaaliset argumentit ovat vahvasti sidoksissa muihinkin oikeuslähteisiin kuin lain sanamuotoon. Aarnio toteaaakin seurauksiin viittaamisen olevan usein ”viimeinen” perustelu: kun ratkaisuvaihtoehdot on haarukoitu perinteisten oikeuslähteiden avulla oikeusyhteisössä kehitettyjä tulkintaperiaatteita hyväksikäyttämällä, tulkintavaihtoehdon valinta perustuu ”parhaisiin seurauksiin”.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Lahti 1974, s. 30 – 31.

<sup>69</sup> Kirjallisuudessa Tolonen on suoraan samaistanut reaalisen harkinnan ja teleologisen tulkinnan, Reaalisella harkinnalla (tai seuraamusharkinnalla) Tolonen tarkoittaa ”reaalimaailmaan ja sen tosiasioihin nojautuvaa argumenttia”. Ks. Tolonen 2003, s. 152. Reaalisista argumenteista ks. myös Aarnio 1982, s. 92 – 94.

<sup>70</sup> Lahti 1974, s. 35 – 36.

<sup>71</sup> Ojala 2005, s. 232 – 233.

<sup>72</sup> Aarnio 1989, s. 241. Ks. myös Aarnio 2006, s. 301 – 303.

Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkoitan teleologisella tulkinnalla ennen kaikkea kokonaisvaltaista tulkintaa, jossa säännös nähdään nimenomaan osana laajempaa kokonaisuutta ja verrataan sen suhdetta esimerkiksi lähialueen säännöksiin. Tällaisen tulkinnan katson palvelevan myös erästä tutkimuksen pää-tarkoitusta, keskinäisen koherenssin luomista yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeviin säädöksiin ja säännöksiin. Vaikka rikosoikeudessa lieneekin yleensä katsottu, että teleologisen tulkinnan taustalla olevat kriminaalipoliittiset näkökohdat puoltavat laajaa tai laajentavaa tulkintaa rikosvastuun toteuttamiseksi, teleologinen – laintarkoitukseen liittyvä – tulkinta ei välttämättä ole ristiriidassa supistavan tulkinnan periaatteiden kanssa.<sup>73</sup> Myös perusoikeusmyönteinen tulkinta voi olla teleologista tulkintaa.

Mitä sitten perusoikeusmyönteinen tulkinta ei merkitse tässä tutkimuksessa? Kuten Aarnio on todennut, perusoikeusmyönteistä tulkintaa voidaan pitää oikeuslähteopillisesti pulmallisena.<sup>74</sup> Perusoikeusmyönteinen tulkinta ei merkitse sitä, että johtoa tulisi ensisijaisesti yksittäisten tapaukseen soveltuvien säännösten sijasta hakea perusoikeusperiaatteista tai niiden ilmentymistä.<sup>75</sup> Yksittäistapaukseen soveltuvien säännösten tulkinnan tukena perusoikeussäännöksiä voidaan – ja tulee – kuitenkin käyttää. Aarnio toteaa edelleen perusoikeuksien punninnan edellyttävän aina eri oikeuslähteitä käyttävää säädösaineistojen tulkintaa. Kun perusoikeuskollisiota ratkaistaan, punninta ja tulkinta kietoutuvat yhteen.<sup>76</sup> Käsitykseni mukaan samoilla linjoilla on myös Tuori todetessaan perusoikeusperiaatteiden voivan toimia ratkaisunormeina lähinnä silloin, kun tilannetta ei ole säädelty tavallisella lailla. Muilta osin ne ovat tulkintaperiaatteita.<sup>77</sup> Siltalaa mukaillen voidaan todeta perusoikeuspe-

---

<sup>73</sup> Ks. tästä Lahti 2005a, s. 107 – 108 ja erit. s. 107 av. 35. Lahti itse on laajentanut teleologisen tulkintatavan kriminaalipoliittisesti suuntautuvaksi rikoslainopiksi, josta tarkemmin ks. Lahti 1990, s. 213 – 217. Tällaista rikoslainoppia Lahti luonnehtii tiivistetysti siten, että ”rikosvastuun yleisten edellytysten määrittämisessä tulee mahdollisimman pitkälle ottaa huomioon erityyppisiä kriminaalipoliittikkaa ohjaavia arvoja ja tavoitteita”. Rikosvastuun edellytyksistä on Lahden mukaan rakennettava eri näkökohdat huomioonottava kokonaisuus. Ks. Lahti 1990, s. 216 – 217.

<sup>74</sup> Ks. Aarnio 2006, s. 310.

<sup>75</sup> Tässä mielessä yhdyin siihen, mitä Rytkölä on – tosin Tuorin käsitelainopin itsepuolustukseksi luonnehtimassa – artikkelissa todennut yksittäisten säännösten ja periaatteiden suhteesta: ”...tiettyihin käsitteisiin ja niihin liittyviin yleisluontoisiin oikeudellisiin periaatteisiin nojautuen ei ole koskaan lupa sivuuttaa yksityistapauksessa kenties toisensisältöisiä positiivisoikeudellisia säännöksiä”. Ks. Rytkölä 1965, s. 172 – 173. Vaikka Rytkölä’n kirjoitus on aikanaan laadittu aivan toista tarkoitusta varten, hänen ajatustaan voidaan kuitenkin soveltaa: periaatteista ei voida johtaa oikotietä tulkintaan yksittäiset säännökset sivuuttaen.

<sup>76</sup> Aarnio 2006, s. 317. Aarnio toteaa, ettei perusoikeuksista voida ”johtaa” ainoatakaan ratkaisua ottamatta huomioon oikeudenalakohtaista sääntelyä.

<sup>77</sup> Ks. Tuori 2007, s. 157.

riaatteiden kaltaisten oikeusperiaatteiden olevan oikeussäntöjen avoimeksi jättämää ”harmaata vyöhykettä”.<sup>78</sup>

Myös omien oikeuspoliittisten lähtökohtieni voi sanoa liittyvän edellä mainittuihin tulkintaperiaatteisiin. Tavoitteena on pidettävä koherentin ja konsistentin järjestelmän luomista, jossa yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevasta lainsäädännöstä muodostuu johdonmukainen kokonaisuus. Kokonaisuudessa on yhtäältä huomioitava perusoikeus- ja oikeusturvanäkökohdat, joiden merkitys yksityisen turvallisuusalan kaltaisella perusoikeus-oikeusherkällä alueella korostuu. Näiden näkökohtien tehtävänä on tasapainottaa yksityisten turvallisuuspalvelujen yhteiskunnalliseen tarpeeseen liittyviä lähtökohtia. Kyse on siis kokonaisuudesta, jossa eri suuntiin vievät argumentit otetaan huomioon. Tässä mielessä oikeuspoliittisen näkemykseni voi sanoa muistuttavan Lahden näkemystä kriminaalipoliittisesti suuntautuvasta rikoslainopista.

## *2.5 Omasta taustasta ja arvostuksista*

Oma ammatillinen taustani on sidoksissa yksityisiin turvallisuuspalveluihin monin eri tavoin. Toimittuani useiden vuosien ajan itse vartijan tehtävissä olen sen jälkeen toiminut vartioimisliikkeen palveluksessa ensin tulostyksikön päällikkönä ja sittemmin lakimiehenä. Myöhemmin olen lakimiehenä ja asianajajana ollut avustamassa lukuisia vartijoita silloin, kun nämä ovat olleet rikosprosessissa vastaajina tai asianomistajina. Tätä tutkimusta kirjoittaessani olen samalla toiminut käynnissä olevassa yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa Suomen Vartioimisliikkeitten Liitto ry:n palkkaamana asiantuntijana. Toimin myös päätoimisesti yksityisen turvallisuusalan yrityksen palveluksessa.

Tutkimus, joka on sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan, ei koskaan voi olla täysin arvovapaata. Tutkija onkin sidoksissa paitsi omiin yhteiskuntanäkemyksiinsä myös mahdollisesti edustamansa yhteiskuntaryhmän intresseihin.<sup>79</sup> Yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaan liittyy monia arvostuskysymyksiä. Monet ovat valmiit näkemään vartioimisliikkeet yksityisen väkivaltakoneiston edustajina, joiden ainoana tehtävänä on rajoittaa perusoikeuksien toteutumista muuttuvassa kaupunkitilassa. Toiset taas katsovat, että vartioimisliikkeitä

---

<sup>78</sup> Siltala 2004, s. 493.

<sup>79</sup> Wilhelmsson 1997, s. 345 – 346. Myös Hakalehto-Wainio on todennut tutkijan arvojen ja arvostusten olevan aina väistämättä läsnä hänen tulkinnoissaan joko tietoisesti tai tiedostamatta. Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 15. Aarnio on puolestaan muistuttanut siitä, että vaikka tutkija saattaa periaatteessa suhtautua arvostusten mukanaoloon pidättyvästi, hän saattaa kuitenkin tosiasiaa tehdä tulkinnallisia valintoja arvokannanottoihin vedoten. Ks. Aarnio 1989, s. 60.

ja ylipäättään yksityisiä turvallisuuspalveluita tarvitaan paitsi täydentämään poliisia silloin, kun poliisin resurssit ovat riittämättömät, myös tuottamaan itsenäisesti sellaisia palveluja, joiden tuottaminen esimerkiksi viranomaistointina ei olisi luontevaa. Melko harvinaista kuitenkin on, että ihmisillä ei olisi yksityisistä turvallisuuspalveluista mitään mielipidettä. Aihetta voidaan pitää siten vahvasti ”oikeuspoliittisena”. Tämän vuoksi on paikallaan, että tuon esille myös oman näkemykseni yksityisten turvallisuuspalvelujen yhteiskunnallisesta legitimitetistä. Näkemykseni lähtökohta on seuraava: yksityisiä turvallisuuspalveluita tarvitaan. Niiden oikeutusta voidaan perustella ensinnäkin niiden hoitamien toimeksiantojen valtaenemmistöllä, joissa on kyse palveluista, joita muut tahot – mukaan lukien viranomaiset – eivät missään tapauksessa tuota. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi perinteinen omaisuuden vartiointi, rahan ja muun arvo-omaisuuden kuljetus sekä toisaalta myös ainakin osa järjestyksenvalvontapalveluista. Toiseksi yksityisiä turvallisuuspalveluita tarvitaan myös sellaisissa tehtävissä, joiden on perinteisesti katsottu kuuluvan poliisille. Jos poliisi ei tyydytä yhteiskunnassa ilmeneviä turvallisuustarpeita, joku muu taho tekee sen. Tällöin pidän parempana, että turvallisuuspalveluista vastaavat sellaiset yhteisöt, joiden toimintaa voidaan ainakin jollakin tavoin lainsäätäjän ja toimeenpanovallan toimesta kontrolloida.<sup>80</sup> Edellä kerrottu ei merkitse sitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen yhteiskunnallista legitimitettä pidettäisiin tässä tutkimuksessa arvona. Tässä tarkoitan arvolla nimenomaan sellaista valintakriteeriä, jota noudatetaan tilanteessa, jossa muusta argumentoinnista ei ole apua. Niinpä en ole tietoisesti pyrkinyt päätymään yksityisiä turvallisuuspalveluita ”suosivaan” ratkaisuun silloinkaan, kun kahta vaihtoehtoista ratkaisua voitaisiin puolustaa yhtä painavin juridisin argumentein.

Omat arvostukset heijastuvat kuitenkin jossain määrin väistämättä mielestäni myös tutkimusotteen valintaan. Jos tutkijanideologia tai tutkimusote jaetaan Siltalan tavoin analyyttis-deskriptiiviseen ja normatiivis-kriittiseen otteeseen, omien arvostusten huomioiminen johtaa jälkimmäiseen. Siltala liittyy ensin mainitun otteen lainopin vallitsevaan doktriiniin, jossa voimassa-oleva oikeus pyritään kuvaamaan mahdollisimman arvo- ja kohdeneutraalilla tavalla.<sup>81</sup> Normatiivis-kriittinen tutkijanideologia puolestaan irtautuu Siltalan

---

<sup>80</sup> Tässä mielessä näkemykseni on lähellä Bayleyn ja Shearingin esittämää: ”If governments are unable to meet public expectations about protection, people will look for other auspices to take responsibility. In capitalist societies, markets provide one solution by commodifying security. People buy what they need when they can afford to do so.” Bayley – Shearing 2001, s. 24.

<sup>81</sup> Siltala 2003, s. 61. Tähti menee tavallaan jopa vielä pitemmälle muistuttamalla kriittisestä otteesta myös oikeustieteessä muotoiltojen ajattelumallien suhteen. Koska tutkijan on muistettava, että oikeustieteessä muotoillut ajattelumallit saattavat heijastua myös konk-



mukaan tietoisesti vallitsevasta tuomarinideologiasta. Tavoitteena ei tällöin ole voimassaolevan oikeuden tietynhetkisen tulkinnallisen merkityssisällön selvittäminen, vaan parhaan mahdollisen tai ideaalisen oikeudellisen ratkaisun perusteleminen. Perustelu ei siten riipu siitä, ”vastaako esitetty tulkinta tuomioistuinten ja muiden institutionaalisten lainsoveltajien käsitystä voimassaolevan oikeuden sisällöstä”.<sup>82</sup> Katson, että omassa tutkijanotteessani on sekä analyttis-deskriptiivisen että normatiivis-kriittisen otteen piirteitä.<sup>83</sup> Minna Ruuskasen tavoin voidaan myös todeta analyttis-deskriptiivisen tutkimusotteen edeltävän normatiivis-kriittistä otetta, koska on tarkasteltava, mitä oikeus on, jotta voitaisiin tarkastella, mitä sen pitäisi olla.<sup>84</sup> Monet niistä kysymyksistä, joita yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaan liittyy, ovat toistaiseksi vailla vastausta oikeuskäytännössä. Lisäksi niiden oikeaa tulkintaa ei välttämättä ole lainvalmisteluasiakirjoissa tai oikeustieteessäkään pohdittu. Tavoitteeni on tältä osin omaksumillani systematisointi- ja tulkintasuosituksilla vaikuttaa suoraan tulevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, mitä voidaan pitää normatiivis-kriittisen otteen ilmentymänä.<sup>85</sup>

## 2.6 *Eräistä menetelmällisistä valinnoista*

Lähtökohtaisesti melko vakiintuneena tapana oikeuslähteiden jakamiseen on pidetty Aarnion tapaa jakaa oikeuslähteet velvoittavuutensa perusteella kolmeen kategoriaan: vahvasti velvoittavat, sallitut ja heikosti velvoittavat oikeuslähteet. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maan tapa, heikosti velvoittavia lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut sekä sallittuja lähteitä muut kuin edellä luetellut oikeuslähteet. Tällaisia lähteitä ovat oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset argumentit, oikeustiede, arvot ja arvoarvostelmat sekä te-

---

reettiseen ratkaisutoimintaan, tutkijan on – kantaakseen tämän vastuun täysimääräisesti – oltava kriittinen. Ks. Tähti 1995, s. 4.

<sup>82</sup> Siltala 2003, s. 62.

<sup>83</sup> Tuori käyttää nimitystä ”normatiivinen kritiikki”, jolla hän tarkoittaa asian arvottamiseksi joko nimenomaista tai vähintään implisiittistä mittapuuta. Tällöin kritiikin harjoittaja osoittaa kritiikin kohteelle toivottavan muutossuunnan. Ks. Tuori 2000, s. 325.

<sup>84</sup> Ks. Ruuskanen 2005, s. 92.

<sup>85</sup> Jos tutkimuksen tavoitteena on ylipäätään vaikuttaa lainsäätäjän tulevaan toimintaan, on tärkeää huomata, ettei oikeustieteen paikka ole yhteiskunnallisessa tyhjiössä. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin kohdistuvan tutkimuksen voi sanoa olevan nimenomaan yhteiskunnallisten valtarakenteiden ytimessä. Ks. tutkimuksen suhteesta valtarakenteisiin esim. Siltala 1999a, s. 276. Siltala muistuttaa siitä, että nimenomaan de lege ferenda-tutkimuksessa oikeuden valta-aspekti on itsestään selvä.



leologiset argumentit.<sup>86</sup> Myös käsillä olevassa tutkimuksessa on lähtökohtaisesti omaksuttu yllä mainitun kaltainen oikeuslähdeopillinen lähtökohta.

Heikosti velvoittavista oikeuslähteistä tärkeimmässä asemassa ovat lainvalmisteluun liittyvät virallisasiakirjat. Tässä suhteessa keskeisiä ovat hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien lausunnot. Valiokuntien pöytäkirjoilla on erityinen arvo silloin, kun niissä kosketellaan tulkinnanvaraiseksi osoittautunutta kohtaa hallituksen lakiesityksessä.<sup>87</sup> Kun tässä tutkimuksessa on tärkeällä sijalla se, miten perustuslain 124 §:n julkisen vallan yksityiselle antamista koskevaa säännöstä on tulkittava, aivan keskeisessä asemassa ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja ei tässä mielessä voidakaan pitää oikeuslähdeopilliselta arvoltaan tavanomaisina valiokuntalausuntoina; esiintyyhän perustuslakivaliokunta säätämisyjärjestyksen osalta PL 124 §:n tulkinnan ”lopullisena” ratkaisijana. Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin liittyen tämän tutkimuksen lähdemateriaalissa on osin turvaututtu ehkä poikkeuksellisenakin pidettävään ratkaisuun, eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Olen sinänsä perillä siitä, ettei näille asiantuntijalausunnoille ole perinteisessä oikeuslähdeopissa annettu erityistä painoarvoa eikä niitä ole juurikaan tutkimuksellisessa mielessä käytetty.<sup>88</sup> Katson niiden kuitenkin valaisevan merkittävällä tavalla vartijoita ja järjestyksenvalvoja koskevien lakien syntytaustaa ja niitä ongelmia, joita perustuslakivaliokunta on kohdannut arvioidessaan näiden lakien hyväksyttävyyttä perustuslain näkökulmasta. Monet valtiosääntöoikeuden asiantuntijat ovat lausunnoissaan käyttäneet merkittävimmit yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevat puheenvuoronsa.<sup>89</sup> Toisaalta on syytä pitää mielessä, ettei valiokunnalle osoitettuja asiantuntijalausuntoja voida pitää aivan normaalin tieteellisen prosessin kautta syntyneinä. Kuitenkaan ei ole syytä otaksua myöskään, ettei

---

<sup>86</sup> Aarnio 1989, s. 220 – 221. Aarnio on myöhemmin täsmentänyt jaotteluaan. Ks. Aarnio 2006, s. 292 – 293.

<sup>87</sup> Aarnio 1989, s. 227.

<sup>88</sup> Poikkeuksena voidaan mainita Veli-Pekka Hautamäen väitöskirja ”Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta”, jossa asiantuntijalausuntojen käsittelyä voidaan käsitykseni mukaan hyvin perustella väitöskirjan tutkimuskysymysten valossa.

<sup>89</sup> Esimerkiksi Pohjalaisen perustuslakivaliokunnalle hallituksen järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamassa lausunnossa on melkoisesti samoja piirteitä kuin Pohjalaisen myöhemmin perustuslakivaliokunnan lausunnosta laatimassa artikkelissa. Ks. Pohjolainen 1999b ja 1999c. Asiantuntijoiden yleisestä merkityksestä perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä ks. Sasi 2009. Sasi muistuttaa mm. asiantuntijoiden erilaisen lausuntojen kirjoitustavan merkityksestä lausuntojen arvioinnissa. Osa asiantuntijoista esittää tulkinnanvaraisissa kysymyksissä muita herkemmin oman kantansa, osa taas toteaa ristiriidan perustuslain kanssa vain hyvin selkeissä tapauksissa. Ks. Sasi 2009, s. 160. Asiantuntijoiden sidonnaisuuksista on vanhemmassa kirjallisuudessa esitetty myös epäilyjä. Riepula on 1973 julkaistussa väitöskirjassaan katsonut, että asiantuntijat ovat suorittaneet tulkintaansa porvaristolle tyypillisiä arvo- ja etunäkökohtia silmällä pitäen. Ks. Riepula 1973, s. 320 – 321.

se, mitä henkilöt asiantuntijalausunnoissaan ovat todenneet, olisi lähellä sitä, mihin he myös tutkijoina olisivat päätyneet.<sup>90</sup> Näistä syistä katson, että asiantuntijalausuntoja voidaan pitää sallittuina oikeuslähteinä.

Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevalle tutkimukselle asettaa erityisiä haasteita kaksi seikkaa: tuomioistuinratkaisujen vähäisyys ja oikeustieteen vähäinen kiinnostus aihetta kohtaan. Sellaisia korkeimman oikeuden ratkaisuja, joissa on suoraan kysymys yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toiminnasta, on vain yksi, KKO 1982-II-159. Myös oikeuttamisperusteita koskevia ratkaisuja on kokonaisuudessaankin vähän ja vain muutamat niistä valaisevat myös vartijoiden ja järjestyksenvalvojen työhön liittyvää problematiikkaa. Hovioikeuksien ratkaisuja on enemmän, mutta niiden löytämistä vaikeuttaa se, että vartijoita tai järjestyksenvalvoja koskevia ratkaisuja ei ole heitä koskevien hakusanojen perusteella luokiteltu. Tästä seuraa, että esimerkiksi sellaisten pahoinpitelyjuttujen löytäminen, joissa vartija on ollut vastaajana, vaatisi kaikkien pahoinpitelyjuttujen läpikäymistä. Hovioikeusratkaisuja on kuitenkin sisällytetty tutkimukseen, vaikka niiden oikeuslähdeopillinen painoarvo onkin korkeimman oikeuden ratkaisuja vähäisempi.<sup>91</sup> Ratkaisut tuovat valaistusta niihin ongelmiin, joita yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaan liittyy.

Tuomioistuinratkaisujen lisäksi tutkimuksessa on monin paikoin käytetty hyväksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuja. Kun vartijat ja järjestyksenvalvojat käyttävät työssään julkista valtaa, heidän toimintansa kuuluu tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Oikeusasiamiehen ratkaisujen avulla pyritään valottamaan ennen kaikkea toimivaltuuksien käytön ja perus- ja ihmisoikeuksien suhdetta.

Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeva suomalainen oikeustieteellinen tutkimus on ollut tavattoman vähäistä.<sup>92</sup> Aihetta koskevia tieteellisiä monogra-

---

<sup>90</sup> Asiantuntijalausuntojen merkityksestä perustuslakivaliokunnalle ks. esim. Lavapuro 2009 b, s. 228.

<sup>91</sup> Tosin esimerkiksi Tolonen on muistuttanut hovioikeusratkaisujen ohjaavan merkityksen lisääntymisestä, koska hovioikeudet jäävät useimmiten tosiasiallisesti ylimmäksi oikeusasteeksi. Ks. Tolonen 2003, s. 124. Näin myös jo Aarnio 1982, s. 90.

<sup>92</sup> Kyse ei ole pelkästään suomalaisesta ongelmasta, vaan yksityisiä turvallisuuspalveluita voidaan maailmanlaajuisestikin pitää varsin vähän tutkittuna objektina. Ks. esim. Joh 2004, s. 50. Joh muistuttaa myös tutkimuksen yksipuolisuudesta. Hänen mukaansa lainopillinen yksityisiä turvallisuuspalveluita ja ylipäättään policing-toimintaa koskeva tutkimus on sivuuttanut empiirisen näkökulman ja vastaavasti sosiologisissa ilmiön tutkimuksissa laki on usein sivuutettu. Joh ehdottaakin integroivaa lähestymistapaa, josta hän käyttää nimitystä ”socio-legal”. Ks. Joh 2005, s. 596 – 597. Hakala puolestaan on muistuttanut siitä, että yksityiset turvallisuuspalvelut eivät itsekään ole olleet kiinnostuneita panostamaan alaan kohdistuvaan tutkimukseen. Alan panostus tutkimus- ja kehitystoimintaan on liittynyt lähinnä markkinointiin, organisaation kehittämiseen tai tekniseen tuotekehitykseen liittyviin projekteihin. Ks. Hakala 2007, s. 1. Kuten van Steden ja Sarre ovat muistuttaneet,

fioita on vain yksi, Pohjolaisen ja Majurin teos ”Kokoontumisvapaus”. Sekin koskee nimensä mukaisesti ennen kaikkea kokoontumislakia, mutta käsittää kuitenkin systemaattisen esityksen järjestyksenvalvojalain mukaisten järjestyksenvalvojien asemasta. Majasen 1986 julkaisemassa laajahkossa artikkelissa ”Vartijan valtuudet ja rikosoikeudellinen suoja” on vartijan toimivaltuuksia käsitelty melko kattavasti. Majasen väitöskirjaa ”Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön” vuodelta 1979 voidaan pitää ensimmäisenä ja tähän asti ainoana yksityishenkilölle kuuluvien oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteiden yleisesityksenä. Vaikka oikeuttamisperusteita koskeva sääntely on lähes täysin muuttunut teoksen ilmestymisen jälkeen, teosta on käytetty tässäkin tutkimuksessa monin paikoin lähteenä. Esimerkiksi hätävarjelua ja kiinniottamista koskevissa yleisissä opeissa on säännösten muuttumisesta huolimatta paljon muuttumatontakin. Keravuori-Rusasen valtiosääntöoikeuden alaan kuuluva, vuonna 2008 ilmestynyt väitöskirja ”Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä” valaisee merkittävästi kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä myös yksityisten turvallisuuspalvelujen osalta. Ylipäätään yksityiset turvallisuuspalvelut ovat valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa kuitenkin jääneet yksittäisten mainintojen varaan.<sup>93</sup>

---

turvallisuuspalvelujen yksityistymisen huomiotta jääminen saattaa johtaa vakaviin seurauksiin kuten yhteisöjen segregaatioon, turvallisuuden saatavuuden polarisaatioon sekä marginaaliryhmien sosiaaliseen eristymiseen. Ks. van Steden – Sarre 2007, s. 223.

<sup>93</sup> Myös poliisia koskeva oikeustieteellinen tutkimus on Suomessa ollut hämmästyttävän vähäistä. Poliisioikeuden perusteoksena voidaan edelleen pitää jo vuonna 1971 ilmestynyttä Kari Sinisalon väitöskirjaa ”Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta”. Neiglick onkin todennut, että poliisi ja oikeustiede tuntuvat suorastaan pakoilevan toisiaan, ks. Neiglick 2004, erit. s. 26. Uudemmasta poliisioikeudellisesta tutkimuksesta voidaan mainita Marko Viitasen 2007 ilmestynyt väitöskirja ”Poliisin rikokset”, jossa tutkitaan poliisin tekemiä ja tekemiksi epäiltyjä rikoksia. Suomalaisen poliisin historiaa koskevan tutkimuksen vähäisyyttä on puolestaan valittanut Hietaniemi, jonka mukaan suomalaisen poliisitoimen menneisyyden tutkimus on keskittynyt vaatimattoman tasoisiin historiikkeihin ja kuuluisien rikostapausten käsittelyyn. Ks. Hietaniemi 1983, s. 36. Nytemmin poliisin historiaa on tutkittu laajemmin mm. Hietaniemen itsensä toimesta. Uusimmista poliisin historiaa koskevista tutkimuksista mainittakoon Ilkka Levän 2008 ilmestynyt väitöskirja ”Kansallisvaltion teräsmiehestä valtakunnan sovittelijaksi. Poliisikulttuurin psykohistorialliset solmukohdat 1930 – 1997”. Teoksen peruskysymyksenä on poliisikulttuurin muuttuminen ja sen näkyminen poliisiyksilöiden kohdalla, ks. Levä 2008, s. 23. Poliisin toimivaltuuksia koskeva analyttinen, nykyaikainen tutkimus sen sijaan odottaa edelleen tekijäänsä.

### 3 Yksityisten turvallisuuspalvelujen historiasta

Poliisivallan on muutamia vuosisatoja sitten katsottu olevan rajaton. Rajattomuus on koskenut sekä vallan alaa että keinoja, joilla poliisin tehtävät voidaan toteuttaa. Poliisin käsite on alun perin johdettu politian käsitteestä, jolle on annettu monia eri merkityksiä. Esimerkiksi 1500-luvun Ruotsi-Suomessa politialle on Kotkaksen mukaan annettu ainakin hyvään järjestykseen, ammattien keskuudessa vallitsevaan järjestykseen, valtakunnan hallitsemiseen, siviilihallintoon sekä konkreettisiin politiasäädöksiin liittyviä merkityksiä.<sup>94</sup> 1700-luvulle tultaessa käsite kattoi Sinisalon mukaan enää suunnilleen nykyisen sisäasiainhallinnon alan.<sup>95</sup> 1800-luvulla käsite alkoi täsmentyä nykyisen poliisi-käsitteen mukaiseksi.<sup>96</sup> Kotkas viittaa tältä osin saksalaiseen doktriiniin, jossa oli alettu kyseenalaistaa jako hyvinvointipolitiaan ja turvallisuuspolitiaan ja samalla oli alettu vaatia ensin mainitun erottamista kokonaan jälkimmäisestä.<sup>97</sup> Näin poliisin käsite vähitellen täsmentyi vastaamaan nykyistä poliisi-käsitettä.<sup>98</sup>

Julkinen poliisi on vakiintunut valtiokoneiston osaksi vasta 1800-luvulla. Suomeen poliisi on rantautunut Venäjän viranomaisten aloitteesta 1800-luvun alkupuolella, jota voidaan pitää varhaisena ajankohtana. Alun perin poliisin

---

<sup>94</sup> Kotkas 2008, s. 250. 1500-luvulla politia-sanaa on myös alettu käyttää ruotsalais-suomalaisessa valtiollisessa kielenkäytössä. Ks. Pihlajamäki 1999, s. 515.

<sup>95</sup> Sinisalo 1971, s. 2. Tuori puolestaan on todennut, että laajan poliisikäsitteen aikakausi voidaan Ranskassa ja Saksassa ajoittaa 1600-luvun puolivälistä 1700-luvun lopulle. Ks. Tuori 2002b, s. 31.

<sup>96</sup> Nuotio toteaa, että politian käsite supistui turvallisuuspolitiaan vuoden 1800 vaiheilla. Ks. Nuotio 1998, s. 474 – 475. Nuotio liittää kehityksen voimistuneisiin vaatimuksiin siitä, että valtiovallan käyttämisen pakon perustelu edellytti kansanvaltaista hallitsemistapaa. Politiavaltio taas oli tyypillisesti huolenpitovaltio. Ks. Nuotio 1998, s. 478. Pihlajamäki puolestaan on pitänyt eräänlaisina politian pitkään säilyneinä jäänteinä laitosvaltaa ja poliisin yleistoimivaltaa koskevia oppeja. Ks. Pihlajamäki 1999, s. 512 av. 4. Politian rajoittaminen järjestyksen ja turvallisuuden alaan oli Pihlajamäen mukaan muutoinkin vaikeaa, koska kehitys merkitsi tosiasiallista puuttumista hallitsijan valtaan, mikä oli autonomian ajan alkupuolella vaikeaa. Ks. Pihlajamäki 1999, s. 523.

<sup>97</sup> Kotkas 2008, s. 255. Ks. eriytymisestä myös Anners, s. 39. Ståhlberg on käyttänyt hyvinvointipolitiasta termiä menestyspoliisi: turvallisuuspoliisi käytti etupäässä pakkoa yhteiskunnan ja sen jäsenten suojelemiseksi, kun taas menestyspoliisi edisti kansalaisten henkistä ja aineellista menestystä apua ja hoitoa tarjoamalla. Ks. tästä Ståhlberg 1911, s. 152 – 153.

<sup>98</sup> Ks. poliisi-käsitteen historiasta myös Ahtee 1950, s. 135 – 137. Kirjallisuudessa on nähty merkkejä myös siitä, että poliisitoiminnan ala olisi jälleen laajentumassa. Virta on katsonut, että kun turvallisuus mielletään luonteeltaan epäpoliittiseksi, sen ala on toisaalta lähes rajaton ja yhä useammat asiat mielletään luonteeltaan turvallisuuskysymyksiksi. Tämä merkitsee myös sitä, että poliisitoiminnan ala saattaa laajentua. Kehitys saattaa johtaa jopa tilanteeseen, jossa poliisitoiminta mielletään koko julkisen vallan synonyyminä vastaavalla tavalla kuin parisataa vuotta sitten. Ks. Virta 2002, s. 33 – 34.

tehtävänä Suomessa oli ennen kaikkea henkilövalvonta, joka käsitti mm. kirjanpitämisen kaupunkiin saapuneista matkustajista. Vähitellen poliisi alkoi kehittyä myös maaseudulla. Tällä kehityksellä oli yhteyksiä laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen: se oli yhteyksissä mm. kaupan ja tehdasteollisuuden laajenemiseen.<sup>99</sup>

George ja Button ovat erottaneet yksityisten turvallisuuspalveluiden kehityksessä neljä eri vaihetta. Palvelut syntyivät muinaisuudessa yksityisen omistusoikeuden syntyminen myötä: kun yksityistä omistusta alkoi esiintyä, omaisuutta alettiin myös varastaa, mikä puolestaan synnytti suojaustarvetta. Suojaukseen käytettiin mm. erilaisia lukkoja ja koiria, mutta viitteitä on myös yksityisetsivätoiminnan kaltaisesta toiminnasta, jossa informaatiota kerättiin vakoilemalla muita. Suojauspalvelut olivat eliitin palveluita, koska ihmisten valtaenemmistöllä ei ollut mitään varastettavaa.<sup>100</sup> Valtiolla oli turvallisuus- ja poliisipalveluiden tuottajana 1800-luvulle asti vähäinen rooli, minkä vuoksi suuresta osasta turvallisuuspalveluita vastasivat ei-valtiolliset, puolivaltiolliset tai yksityiset organisaatiot tai yksityisten muodostamat ryhmät. Esimerkiksi rikostutkinta oli pitkälti uhrin oman aktiivisuuden varassa.<sup>101</sup> Kuitenkaan itseavun varaan rakentuneet toimet eivät ajan mittaan riittäneet taistelussa kasvavia rikoslukuja vastaan.<sup>102</sup> Valtion poliisitoiminnan rooli voimistui Englannissa vuoden 1829 poliisireformin myötä, mutta kesti vuosikymmeniä ennen kuin julkisen poliisin asema vakiintui.<sup>103</sup> Julkisen poliisin rinnalle kehittyi eräänlainen puoli-julkinen poliisi, jolle oli tyypillistä se, että sen asemaa ja tehtäviä oli jollakin tavoin säännelty. Myös yksityiset turvallisuuspalvelut kehittyivät. Niiden kehityksellä oli vahvoja liittymäkohtia yleiseen teollistumiskehitykseen. 1800-luvun loppuun mennessä monet modernin yksityisen turvallisuusalan peruskivet olivat Georgen ja Buttonin mukaan jo paikoillaan.<sup>104</sup> Toisen maailmansodan jälkeen alkoi yksityisten turvallisuuspalvelujen huiman kasvun kausi. Monet yritysten ”tavallisten” työntekijöiden aiemmin hoitamat tehtävät annettiin joko yrityksen oman turvallisuushenkilöstön tai turvapalveluyritys-

---

<sup>99</sup> Hietaniemi 1992, s. 11 – 21.

<sup>100</sup> George – Button 2000, s. 17 – 18.

<sup>101</sup> ”If one was robbed, the options were to suffer, to advertise for the return of the stolen property, or to approach a thief-taker direct.” Mts. 21 – 22.

<sup>102</sup> Poulin – Nemeth 2005, s. 26.

<sup>103</sup> Julkisen poliisin aseman vahvistamisella oli myös vastustajansa. Esimerkiksi Lontoon poliisilaitoksen perustamista vastustettiin Hietaniemen mukaan kaupungin vaikutusvaltaisten piirien toimesta, koska keskitetyn järjestysvallan luominen olisi riistänyt yksityisiltä kansalaisilta mahdollisuudet huolehtia ja päättää itse omista asioistaan. Ks. Hietaniemi 1983, s. 37. Georgen ja Buttonin lailla myös Prenzler on pitänyt käännekohtana julkisen poliisin aseman vahvistumisessa Lontoon vuoden 1829 poliisireformia. Ks. Prenzler 2006, s. 424.

<sup>104</sup> George-Button 2000, s. 22 – 25.

ten tehtäväksi. 1950-luvulla alkoi myös tekninen vartiointi – erityisesti murtohälytinallaitteistot – yleistyä. Tätä kehitystä stimuloivat kasvava rikollisuus ja vakuutusyhtiöiden vaatimukset. George ja Button vertaavatkin yksityisen turvallisuuspalveluteollisuuden kasvua viimeisten 50 vuoden aikana puun kasvuun.<sup>105</sup>

Myös Yhdysvalloissa primäärinä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen muotona oli aluksi turvautuminen omaan apuun. Ensimmäisen kerran yövartijoita esiintyi 1600-luvulla.<sup>106</sup> Samalla vuosisadalla alkoivat esiintyä myös konstaapelit, joiden valtuudet olivat yövartijoiden valtuuksia laajemmat. Alussa turvallisuustarpeet eivät perustuneet niinkään omaisuuteen liittyviin tai kaupallisiin intresseihin, vaan mm. tulipalojen, irtolaisten ja intiaanien hyökkäysten pelkoon. Tällaisille tarpeille perustunut järjestelmä ei kuitenkaan ajan oloon kyennyt vastaamaan kasvavan valtion turvallisuustarpeisiin. Muutos tapahtui samoihin aikoihin kuin Englannissakin. Taustasyinä olivat mm. teollistuminen, urbanisoituminen, rikollisuus ja väestön kasvu. Julkisen poliisin nopea kehittyminen ei kuitenkaan poistanut yksityisten turvallisuuspalvelujen tarvetta; myös yksityinen turvapalvelutoiminta jatkoi kasvuaan. Vähitellen toiminnot kuitenkin eriytyivät: julkinen poliisi alkoi yhä tyypillisemmin huolehtia järjestyksen ylläpitämisestä eivätkä sen resurssit riittäneet tyydyttämään kasvavan yritystoiminnan turvallisuustarpeita.<sup>107</sup> Julkisen poliisin alkuaikoina ongelmana oli myös hidas kehittyminen ammattimaiseksi, hyvin koulutetuksi poliisivoimaksi, mikä sai monet yhä luottamaan yksityisiin turvallisuuspalveluihin.<sup>108</sup>

Yksityisen turvapalveluteollisuuden merkittävimpanä alkuvaiheen nimenä voidaan pitää yhdysvaltalaista Allan Pinkertonia. Pinkerton toimi aluksi Chicagon ensimmäisenä poliisietsivänä. Sitten hän perusti nimeään kantaneen, tutkinta- ja suojelutoimintaan keskittyneen yrityksen. Yrityksellä oli erityinen merkitys nopeasti kasvavan rautatietojärjestelmän suojaamisessa.<sup>109</sup> Pinkerton otti käyttöön vielä osin nykyäänkin alalla voimassaolevia eettisiä standardeja. Hän kunnostautui myös Yhdysvaltain sisällissodan aikana tekemällä töitä hallituk-

---

<sup>105</sup> ”...as the industry has developed over the last 50 years, so its range of services and products has branched out and grown.” Mts. 25 – 27.

<sup>106</sup> Joh on aiheellisesti muistuttanut siitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen ei kuitenkaan voi sanoa varsinaisesti edeltäneen poliisia. Yksityisten toimesta ennen julkisen poliisin ”läpilyöntiä” tapahtuneella turvallisuustoiminnalla ei ollut paljonkaan tekemistä sen kanssa, mitä nykyään tarkoitetaan kaupallisilla yksityisillä turvallisuuspalveluilla. Yksityiset turvallisuuspalvelut ovat siten syntyneet myöhemmin kuin niiden yleensä on esitetty syntyneen. Ks. Joh 2005, s. 580.

<sup>107</sup> Poulin – Nemeth 2005, s. 29 – 31.

<sup>108</sup> Ks. Joh 2006, s. 360 – 361.

<sup>109</sup> Rautateiden suurimmat turvallisuusongelmat olivat niihin kohdistuneet ryöstöt sekä sisäinen rikollisuus. Ks. McCrie 2006, s. 35.

selle mm. etelävaltioiden vakoojien paljastamisessa.<sup>110</sup> Sisällissodan jälkeen Pinkertonin kaltaiset toimijat kunnostautuivat teollisuudessa myös lakonmurtajina.<sup>111</sup> Tältä ajalta onkin peräisin ”yksityisarmeijojen” maine, jota yksityiset turvallisuuspalvelut saivat pitkään Yhdysvalloissa kantaa.<sup>112</sup>

Vartioimisliiketoiminnan kansainvälisessä kehityksessä voidaan merkittävänä vuotena pitää vuotta 1934, jolloin Erik Philip-Sörensen perusti Helsingborgs Nattvakt-nimisen yrityksen Ruotsiin. Yhtiö laajeni yritysostojen myötä vuosikymmenien aikana ja yritysrypäs yhdistettiin vuonna 1972 perustamalla Securitas AB-niminen yhtiö. Philip-Sörensenin pojista toinen jatkoi toimintaa Ruotsissa Securitaksen nimellä ja toinen Tanskassa Group 4 Securitas-nimen alla. Yhtiöt eriytyivät omiksi yhtiöikseen ja 1990-luvulla Group 4 ja tanskalainen Falck AS fuusioituivat. Vuonna 2004 fuusion seurauksena syntynyt yhtiö yhdisti puolestaan voimansa englantilaisen Securicor-yhtiön kanssa. Tuloksena oli sittemmin maailman suurimmaksi turvallisuusalan konserniksi kasvanut Group4Securicor, G4S. Maailman toiseksi suurin konserni, Securitas, eteni Yhdysvaltoihin 1999 ostamalla maailman vanhimman turvallisuusalan yhtiön, Pinkerton Ltd:n. G4S:n toiminnan alkujuurena Yhdysvalloissa on puolestaan ollut vuonna 2002 tapahtunut Wackenhut-yhtiön osto. 2000-luvulle tultaessa pelkästään Yhdysvalloissa toimi yli 8 000 vartiointialan yritystä, minkä lisäksi toimintaa harjoitti n. 11 000 yksityisetsivää.<sup>113</sup>

Suomessa yksityisen vartiointialan yritystoiminnan historia on alkanut 1920-luvulla, jolloin päivänvalon näki maamme ensimmäinen vartioimisliike, Suomen Vartioimis ja Sulkemis Oy, SVS.<sup>114</sup> Yrityksen toiminta päättyi vasta 1996 tanskalaisen Falck AS:n ostettua sen. Vuonna 1959 keskeiset vahinkovakuutusyhtiöt perustivat Suomen Teollisuuden Vartiointi Oy:n, STV:n, josta tuli nopeasti Suomen suurin vartioimisliike. Alun perin vartioimisliiketoiminta

---

<sup>110</sup> Poulin – Nemeth 2005, s. 32 – 33.

<sup>111</sup> Ks. Joh 2006, s. 364.

<sup>112</sup> Ks. tarkemmin Shearing 1992, s. 403 – 408.

<sup>113</sup> McCrie 2006, s. 36. McCrien mukaan viimeisen 50 vuoden ajan trendinä on ollut yritysten rutiinitehtäviä hoitavan turvallisuushenkilöstön ulkoistaminen, mikä osittain selittää turvallisuuspalveluyritysten kasvua. Mts. 36.

<sup>114</sup> Englantilainen Johnston on kytkenyt myös Vientirauha-nimisen lakonmurtajajärjestön suomalaisen yksityisen turvallisuusalan historiaan. Hänen mukaansa järjestön tarkoituksena oli paitsi tuotannon varmistaminen lakkojen aikana myös yksityisten yritysten omaisuuden suojaaminen. Hän kytkee myös suojeluskuntajärjestön yksityiseen turvalaan toteamalla järjestön jäsenten olleen pitkälti samoja kuin Vientirauhankin jäsenistön. Käsitykseni mukaan Vientirauhan toiminta ei varsinaisesti ole yhdistettävissä yksityisen vartioimisliiketoiminnan kehittämiseen. Johnstonin käsitys Vientirauhasta osana yksityisiä turvallisuuspalveluja voi juontaa juurensa siitä, että Yhdysvalloissa yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminta alkuaikoina suuntautui monesti juuri ammattiyhdistysliikettä vastaan. Ks. Johnston 1992, s. 82.



minnan tavoitteena Suomessa oli ennen kaikkea teollisuuteen kohdistuneiden palo- ja muiden vahinkojen estäminen ja rajoittaminen.<sup>115</sup> Erinäisten yritysjärjestelyjen jälkeen STV:n itsenäisen historian voi sanoa päättyneen vuonna 1993, jolloin yhtiöstä tuli osa ruotsalaista Securitas-konsernia. Tanskalainen Falck AS puolestaan rantautui Suomeen paitsi edellämainitulla SVS-yhtiön ostolla myös ostamalla pääkaupunkiseudulla toimineen Vartiomiehet Oy:n. Näin alan suurimmat toimijat Suomessakin ovat nykyään Securitas- ja G4S-konsernit. Kun vielä valtion omistamasta Engel Turvapalvelut Oy:stä on tullut osa kansainvälistä ISS-konsernia, voidaan sanoa, että alan omistus on pääosin ulkomaisissa käsissä. Kotimaisessa omistuksessa olevista vartioimisliikkeistä suurimmat ovat Helsingin pörssiin listautunut Turvatiimi Oyj ja Otso palvelut Oy, joka on saanut osakseen merkittävää julkisuutta mm. osana Helsingin Stop Töhrille-hanketta.<sup>116</sup>

## 4 Vartioimisliikkeiden ekspansio

### 4.1 Suhtautuminen ekspansioon

Suhtautuminen yksityisiin turvallisuuspalveluihin pohjautuu erilaisiin näkemyksiin. Kuitenkin tähän ilmiöön liittyvien suhtautumistapojen perusteella asiaa voidaan lähestyä kahden eri lähestymistavan suunnasta: kyse on toisaalta radikaalista ja toisaalta liberaalis-demokraattisesta lähestymistavasta. van Stedenin mukaan radikaalissa lähestymistavassa nähdään julkisen ja yksityisen kietoutuneen yhteen ennennäkemättömällä tavalla. Ne muodostavat kaikkinäkevän – tai foucaultlaisittain ilmaistuna panoptisen järjestelmän – jonka taustalla ovat salaliittomaisesti voimansa yhdistäneet poliittiset ja taloudelliset toimijat. Radikaalin näkemyksen mukaan yksityiset toimijat eivät korvaa tai täydennä julkisia viranomaisia, vaan tulevat viimeksimainittujen rinnalle. Seurauksena tästä yhteenliittoutumisesta on ”valikoiva” järjestyksenpito, joka suosii rikkaita ja vallassaolevia.<sup>117</sup> Liberaalis-demokraattinen lähestymistapa on radikaalia lähestymistapaa maltillisempi. Tällöin yksityisten ja julkisten toimijoiden välinen yhteistyö nähdään lähtökohtaisesti positiivisena. Kun mm. pahenevat rikostilastot pakottavat hallitukset pragmaattisista syistä toimittamaan yksityiset turvallisuuspalvelut tervetulleiksi täydentämään poliisia, poliisi voi keskittyä priorisoimaan toimintaansa haluamilleen alueille. Julkisen

---

<sup>115</sup> Tätä kuvastaa mm. se, että vartijoista vielä 1980-luvulla käytettiin yleisesti nimitystä ”teollisuusvartija”. Nimikkeen tarkoituksena oli mahdollisesti myös erottaa vartioimisliikkeen vartija muista vartiointityötä tekevästä.

<sup>116</sup> Otso palvelut Oy tunnettiin vuoden 2008 loppuun asti nimellä FPS Security Oy.

<sup>117</sup> van Steden 2007, s. 45.



ja yksityisen sektorin välinen turvallisuusyhteistyö on näin ratkaisu poliisin ylikuormittumisen ongelmaan. Vaikka jälkimmäinen lähestymistapa onkin radikaalia lähestymistapaa yleisempi, van Stedenin mielestä radikaaliakaan näkemystä ei ole syytä väheksyä, koska sen avulla voidaan kiinnittää huomiota mm. perustavanlaatuisiin vapaus- ja ihmisoikeuksiin.<sup>118</sup>

Itse olen taipuvainen pitämään ongelmallisena liberaalis-demokraattisen lähestymistavan näkemystä siitä, että poliisi voi yksityisten turvallisuuspalvelujen täydentävän toiminnan myötä rauhassa keskittyä priorisoimaan omaa toimintaansa. Julkisessa keskustelussa on yleensä tyydytty nostamaan esiin niitä ongelmia, joita yksityisten turvallisuuspalvelujen invaasio itsessään ja suoraan aiheuttaa. Sen sijaan vähemmälle huomiolle on jäänyt, mihin poliisi tämän kehityksen myötä voi vapauttaa resurssejaan. Yksityisten turvallisuuspalvelujen merkitys on kasvanut erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä tehtävissä. Tämä viittaisi siihen, että poliisi voi vapauttaa resursseja perinteisestä järjestyksipoliisin partiotoiminnasta. Toisaalta on muistettava resurssien vapauttamisen edellyttävän sitä, että resursseja aiemmin on sidottu johonkin: jos poliisi ei ole koskaan aktiivisesti partioinut yksityisten turvallisuuspalvelujen ”hallitsemilla” alueilla, se ei voi tätä partiointia lopettaakaan. Niinpä onkin mahdollista, ettei poliisin resursseja tosiasiassa ole vapautunut järjestyksipoliisitoiminnasta. Tällöin kysymys ei olisikaan ”nollasummapelistä”, jossa yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden määrän lisäys aina johtaisi vaadittavien järjestyksipoliisiresurssien vähenemiseen ja päinvastoin. Asian tarkempi selvittäminen edellyttäisi empiiristä tutkimusta, jossa sekä yleisellä että alueellisella tasolla verrattaisiin järjestyksipoliisin partiomäärien sekä järjestyksenvainojen ja yleisillä alueilla toimivien vartioiden lukumääriä ja korrelaatiota.

Button on erottanut neljä eri suhtautumistapaa yksityisten turvallisuuspalvelujen ekspansioon: radikaali negatiivinen, konservatiivinen negatiivinen, traditionaalinen positiivinen ja ”nodal”-positiivinen. Radikaalissa negatiivisessa suhtautumistavassa korostuu yksityisten turvallisuuspalvelujen invaasion näkeminen ei-toivottuna kehityskulkuna. Tämän vuoksi niiden kasvua olisikin rajoitettava joko sääntelyllä tai muilla toimilla. Palvelut ovat monissa tapauksissa olleet seurausta kapitalismin kriisistä. Ne on nähty milloin yksityisinä armeijoina, milloin taas ”kovan” turvallisuuden edustajina. Niitä on katsottu käytetyn teollisuudessa työntekijöiden poliittisten oikeuksien karsimisessa ja kontrolloinnissa. Monet radikaalin negatiivisen suhtautumistavan edustajat ovat varoittaneet turvallisuuden muuttumisesta kauppatavaraksi valtion tuottaman julkisen hyvän sijasta. Button toteaa, että varsinkin aiemmat radikaalin negatiiviset näkemykset liittyivät Yhdysvaltain kehitykseen ja sen poliittisiin

---

<sup>118</sup> Mts. 45.

ristiriitaisuuksiin. Hän muistuttaa myös, että yksityiset turvallisuuspalvelut ovat tulleet valtion sijaan vain vähäisessä määrin.<sup>119</sup>

Konservatiivinen negatiivinen suhtautuminen perustuu Buttonin mukaan pelolle siitä, että yksityiset turvallisuuspalvelut saattaisivat uhata tiettyjä vakiintuneita intressejä. Tämä on ollut useissa tapauksissa leimallista poliisin asennoitumiselle yksityisiä turvallisuuspalveluita kohtaan. Eri puolilla maailmaa on saatu viitteitä siitä, että poliisi ja muut viranomaiset ovat vastustaneet yksityisten turvallisuuspalvelujen ekspansiota. Poliisin asenne on ymmärrettävissä poliisin yritykseksi saada valtio säättämään rajoituksia yksityiselle turvallisuussektorille. Toisaalta poliisi on useissa tapauksissa myös kilpaillut yksityisiä turvallisuuspalveluita vastaan. Konservatiivisen negatiivisen asennoitumisen taustalla saattaa Buttonin mukaan olla myös pelko siitä, mihin yksityisten turvallisuuspalvelujen kehitys saattaisi johtaa. Esimerkiksi 1960- ja 1970-luvuilla Iso-Britanniassa vastustettiin yksityisen turvallisuusalan säätelystä sillä perusteella, että se saattaisi johtaa alan ansaitsemattomaan arvostukseen ja kunnioitukseen. Alan suurempi legitimaatio sääntelyn kautta voisi mahdollistaa myös rikosoikeudellisen järjestelmän aiempaa pitemmälle menevän yksityistämisen. Button pitää konservatiivista negatiivista suhtautumista kapeana, tietyn ryhmän intressien puolustamisena ja toteaa, ettei valtio ole kaikissa tapauksissa optimaalisin turvallisuuspalvelujen tuottaja.<sup>120</sup>

Julkista sektoria on toisinaan arvosteltu tunneperäisestä suhtautumisesta erilaisen turvallisuuteen liittyvien palvelujen yksityistämiseen. Esimerkiksi Pajuoja on pitänyt vankeinhoidon yksityistämistä vastustavien kannanottojen ongelmana sitä, etteivät ne perustu niinkään ilmiön tutkimiseen kuin siihen, että koko yksityistämisen ajatus on vain haluttu torjua. Pajuojan mielestä pitäisikin kysyä, mitä pyhää valtion vankiloissa on ja miksi vankiloita ei voitaisi yksityistää. Pajuoja muistuttaa myös, ettei vankeinhoidon yksityistäminen ole suinkaan äkkiä länsimaisen vankeinhoidon taivaanrannalle noussut ilmiö, vaan se on vaikuttanut vankeinhoidossa jo pitkään.<sup>121</sup>

Pajuojan näkemykset voinee yleistää koskemaan myös yksityisiä turvallisuuspalveluita. Jos tällaiset palvelut halutaan torjua, olisi esitettävä pitäviä perusteluja yhteiskunnan tuottamien palvelujen ylivertaisuudesta.

Traditionaalinen positiivinen suhtautuminen on lähimpänä edellä mainittua liberaalis-demokraattista näkemystä. Lähtökohtana on Buttonin mu-

---

<sup>119</sup> "The state has never provided burglar alarms to homeowners, provided security to factories or protected art galleries." Ks. Button 2008, s. 6 – 9.

<sup>120</sup> Buttonin mukaan "in the increasing globalised environment and in a context of growing pressures it is only natural to look at more efficient and effective mechanisms of delivery". Mts. 9 – 11.

<sup>121</sup> Pajuoja 1997, s. 19 – 25.

kaan ajatus siitä, että yksityisiä turvallisuuspalveluita tarvitaan yhteiskunnassa paikkaamaan sitä aukkoa, jota poliisi ei pysty täyttämään. Hallitukset etsivät keinoja turvallisuuden parantamiseen ja yksityiset turvallisuuspalvelut nähdään tässä työssä yhtenä välineenä. Palveluissa on kyse positiivisesta resurssista, joka perustuu mm. aktiivisiin kumppanuuksiin julkisen ja yksityisen sektorin välillä.<sup>122</sup> Nodal-positiivinen suhtautuminen puolestaan perustuu siihen, että turvallisuushallinto aletaan nähdä valtion, yritysten ja vapaaehtoistyön solmukohtien muodostamaksi verkostoksi.<sup>123</sup> Tästä näkökulmasta yksityisten turvallisuuspalvelujen tuottamaa hyötyä pidetään kiistattomana, mutta toisaalta tietyistä palveluihin liittyvistä aspekteista kannetaan myös huolta; tämä koskee erityisesti yksityisten turvallisuuspalvelujen toimittamiseen liittyvää eriarvoisuutta. Keskeistä tässä suhtautumistavassa on sellaisen turvallisuuden teoreettisen mallin edistäminen, jossa yritetään uudelleenjakaa turvallisuutta niille alueille, joilla vallitsee turvallisuusvaje.<sup>124</sup>

#### 4.2 *Rikollisuuden kokemus ja rikollisuuden ja terrorismin pelko*

Rikollisuuden lisääntymistä ja kansalaisten rikospelkoa käytetään vakiintuneesti selityksenä yksityisten turvallisuuspalvelujen merkityksen kasvulle.<sup>125</sup> George ja Button pitävät rikollisuuden kasvua toisen maailmansodan jälkeen merkittävänä tekijänä turvallisuuspalvelujen ekspansiolle. Tutkimustulokset tukevat heidän mukaansa myös käsityksiä ihmisten rikosten pelon lisääntymisestä. Samalla he kuitenkin muistuttavat siitä, että päätelmiä ei voida tehdä pelkästään rikollisuuden kokonaismäärän kehityksestä. Tiettyjen rikostyyppien

---

<sup>122</sup> Button 2008, s 11 – 12. Suomessa poliisin virallinen suhtautuminen yksityiseen turvallisuusalaan ilmentää nykyään lähinnä traditionaalista positiivista suhtautumista. Esimerkiksi poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelmassa on todettu yksityisen turvallisuusalan panoksen kansalaisten koetun kokonaisturvallisuuden tunteelle kasvaneen viime vuosina merkittävästi. Suunnitelmassa myönnetään yhteiskunnallisen turvallisuuden ylläpitämisen siirtyneen paikoin yksityisen turvallisuusalan huolehdittavaksi. Suunnitelman mukaan ”toimialalla on selkeä yhteys poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotyöhön, ja se on siten poliisin tärkeä yhteistyökumppani”. Kuitenkin suunnitelmassa muistutetaan, että viime kädessä kyse on siitä, säilytetäänkö turvallisuus tasapuolisesti kaikille saatettavana hyödykkeenä vai annetaanko markkinavoimien määrittää jaon perusteet. Ks. SM 2009, s. 142.

<sup>123</sup> Kyse on siten turvallisuuspalvelujen tuottamisen pluralisoitumisesta, ks. esim. Shearing 1992, s. 425.

<sup>124</sup> Button 2008, s. 12 – 13.

<sup>125</sup> Rikosten määrän kehitystä on varoitettu käyttämästä selityksenä julkisen poliisin kehitykselle. Esimerkiksi Hietaniemi on todennut, että poliisin historia on yhteiskunnan rakenteiden historiaa. Poliisin syntymistä ei olekaan syytä pitää itsestäänselvyytenä. Hietaniemen mukaan poliisitoimella ja rikollisuudella on keskinäisiä vaikutussuhteita. Rikollisuutta ja poliisia ei hänen mukaansa kuitenkaan voida pitää toistensa kehitystä selittäivistä tekijöistä ensisijaisina. Ks. Hietaniemi 1983, s. 38 ja 41.

kasvu johtaa niiden torjumiseen erilaisten turvallisuusstrategioiden avulla, kun taas joillakin muilla rikostyypeillä ei tällaista vaikutusta ole. Murtovarkauksia voidaan kuitenkin pitää heidän mukaansa esimerkkinä rikoksista, jotka johtavat selkeisiin turvallisuusstrategisiin toimenpiteisiin. Samoin lisääntynyt huoli myymälävarkauksista on saanut monet kaupat lisäämään vartijoiden, myymäläetsivien, kameravalvonta- sekä merkinäjäjärjestelmien määrää. Kuitenkin esimerkiksi vartijoiden palkkaaminen saattaa olla osa laajempaa turvallisuusstrategiaa ja liittyä tietyn rikostyyppin torjuntaan vain osittain.<sup>126</sup> On myös väitetty, että yksityiset turvallisuuspalvelut käyttävät markkinoinnissaan hyväksi yksilöiden ja organisaatioiden rikospelkoa. Georgen ja Buttonin mukaan monet yritykset paitsi käyttävät mainonnassaan keinona rikospelkoa myös suurentelevat rikoksen sattumisen todennäköisyyttä. Rigakos puolestaan on todennut, että yksityisissä turvallisuuspalveluissa on kyse kaupallistetusta sosiaalisesta kontrollista pelolla luoduille riskimarkkinoille.<sup>127</sup>

Suomalaisessa tutkimuksessa ei ole saatu viitteitä siitä, että kansalaisten turvattomuuden tunne ja rikosten pelko olisi viime vuosina kasvanut. Merkkejä on pikemminkin päinvastaisesta kehityksestä: suomalaiset kokevat olonsa aiempaa turvallisemmaksi ja heidän rikollisuuteen liittyvät uhrikokemuksensa ovat vähentyneet.<sup>128</sup> Lisäksi on otettava huomioon, että vaikka kansalaisten turvattomuuden kokemukset olisivatkin lisääntyneet, se ei välttämättä korreloi yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvun kanssa. Jos yksityishenkilö joutuu rahoittamaan palvelun suoraan itse, kynnys siihen turvautumiseen nousee korkealle. Turvattomuuskokemusten ja rikosten pelon lisääntyminen johtaneekin käytännössä siihen, että poliisin näkyvyyttä vaaditaan lisääväksi.<sup>129</sup>

Myös terrorismin pelolla on vaikutusta yksityisten turvallisuuspalvelujen merkityksen kasvuun. Merkitystä ei välttämättä ole niinkään sillä, onko terrorismi tosiasiallisesti kasvanut kuin sillä, kuinka suureksi uhaksi terrorismi koe-

---

<sup>126</sup> George – Button 2000, s. 31 – 32.

<sup>127</sup> Rigakos 2002, s. 25.

<sup>128</sup> Turvallinen Suomi 2006, s. 58

<sup>129</sup> Poliisiin kohdistuvat kansalaisten toiveet ja vaatimukset saattavat osin johtua myös siitä, että turvattomuuskyselyissä on tapana kysyä nimenomaan poliisin toimintaan kohdistuvia odotuksia; on vaikea vaatia yksityisten turvallisuuspalveluiden näkyvyyden lisäämistä, jos sitä ei edes kysytä. Myös kyselyistä tehdyissä johtopäätöksissä sivuutetaan usein yksityisten turvallisuuspalveluiden merkitys. Poliisin yhteistyöroolia saatetaan kyllä korostaa, mutta yhteistyötä esitetään harjoitettavaksi vain muiden viranomaisten kanssa. Ks. esim. Turvallinen Suomi 2006, s. 49. Ihmisten näkemyksiä vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toiminnasta on Suomessa tutkittu vain vähän. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta tutkimuksesta on Roivaisen ja Ruuskasen järjestykselakia koskeva tutkimus, jossa myös vertailtiin ihmisten asenteita poliisiin ja vartijoihin. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi asunnottomat luonnehtivat vartijoita usein tyhmiksi, epäasiallisiksi ja väkivaltaisiksi, kun taas poliiseja pidettiin rauhallisina ja ymmärtävinä. Ks. Roivainen – Ruuskanen 2008, s. 177.

taan. Yksityisten turvallisuuspalvelujen kysyntään terrorismin uhka vaikuttaa ainakin välillisesti: hallitukset voivat asettaa organisaatioille turvallisuusstandardeja, joiden täyttämiseksi niiden on turvauduttava yksityisiin turvallisuuspalveluihin.<sup>130</sup>

### 4.3 *Fiskaaliset teoriat ja valtion politiikka*

Fiskaalisten teorioiden mukaan yksityisten turvallisuuspalvelujen ekspansio liittyy voimakkaasti julkisen poliisin rahoituksen kehitykseen. Jos poliisin resurssit vähenevät tai pysyvät ennallaan, poliisi ei enää pysty vastaamaan aiemmista tehtävistään, jolloin näitä tehtäviä siirtyy yksityisten turvallisuuspalveluiden hoidettaviksi. Tästä puolestaan seuraa, että poliisista tulee vain yksi ”partneri” turvallisuuden hallinnassa.<sup>131</sup> Jones ja Newburn ovat epäilleet teorian selitysvoimaa ainakin Iso-Britannian osalta. Heidän mukaansa julkisen poliisin ja yksityisten turvallisuuspalveluiden tehtävät ovat kaikkea muuta kuin identtisiä. Tämän vuoksi heidän mielestään on tuskin ajateltavissa, että yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvu olisi yksinkertaisesti seurausta vain poliisin tehtävien siirtämisestä niille. He muistuttavat myös siitä, että julkisen poliisin rahoitus on Iso-Britanniassa kasvanut huomattavasti 1980- ja 1990-luvuilla, joskin he myöntävät myös, että samaan aikaan poliisiin kohdistetut vaatimukset ovat kasvaneet jopa poliisin resursseja nopeammin. Heidän mukaansa olisi kuitenkin realistisempaa lähteä siitä, että kohonneet julkiset vaatimukset olisivat stimuloineet sekä poliisin että yksityisen turvallisuussektorin kasvua.<sup>132</sup>

van Steden on kiinnittänyt huomiota osin samoihin seikkoihin kuin Jones ja Newburn. Teorian yksityisistä selitysvoimaa heikentää hänenkin mukaansa se, että poliisin resurssit ovat tosiasiallisesti kasvaneet. van Stedenin mukaan onkin löydettävissä myös muita selittäviä tekijöitä. Ensinnäkin yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvu saattaa liittyä järjestelmän epäonnistumisiin. Esimerkiksi rikosoikeusjärjestelmää on pidetty liian byrokraattisena. Tämän vuoksi valtio hakee tukea myös yksityisiltä turvallisuuspalveluilta. Toiseksi poliisi saattaa olla ylikuormitettu myös siksi, että siihen kohdistuvat julkiset odotukset ovat ylimitoitettuja. Kolmanneksi poliisia on joissakin arvioissa pidetty van Stedenin mukaan liian etäisenä niihin yhteisöihin nähden, joihin sen pitäisi olla läheisessä kytköksessä. Tämä johtaa siihen, että yksilöt ja organisaatiot joutuvat huolehtimaan turvallisuudestaan itse.<sup>133</sup> Georger ja Buttonin mukaan rikollisuus ja poliisiin kohdistuneet vaatimukset ovat Iso-Britanniassa kasva-

---

<sup>130</sup> George – Button 2000, s. 33.

<sup>131</sup> van Steden 2007, s. 44.

<sup>132</sup> Jones – Newburn 1999, s. 227 – 228.

<sup>133</sup> van Steden 2007, s. 44.

neet poliisin resursseja nopeammin. Poliisi joutuu myös vastaamaan sellaisiin vaatimuksiin, jotka yleisö priorisoi korkealle mutta joilla mahdollisesti on vain vähän vaikutusta rikollisuuteen. Erityisesti poliisilta on vaadittu näkyvämpää jalkautumista yleisön keskuuteen ja osittainen epäonnistuminen tämän tarpeen tyydyttämisessä on johtanut siihen, että yksityiset turvallisuuspalvelut paikkaavat ”aukkoa”.<sup>134</sup>

Suomessa poliisin toimintamäärärahoissa ja henkilöstömäärässä on ollut 2000-luvun alkuvuosina lievää nousua. Nousu on kuitenkin ollut niin vähäistä, että käytännössä poliisin resurssit näiden vuosien aikana pysyneet ennallaan. Sen sijaan vuosien 2006 – 2012 aikana poliisin henkilöstömäärää tullaan valtion tuottavuusohjelman mukaisesti vähentämään yhteensä n. 340 hengellä.<sup>135</sup> On siten liian aikaista todeta, miten henkilöstömäärän vähennys heijastuu mahdollisesti yksityisen turvallisuusalan kehitykseen. Vaikka yksityisen turva-alan henkilöstömäärä samana aikana kasvaisikin vastaavassa suhteessa kuin poliisin henkilöstömäärää vähennetään, tästä ei voida vielä vetää yksinkertaisia johtopäätöksiä. Johtopäätösten tekemistä varten on vähintäänkin tiedettävä se, mitä tehtäviä vähennys ja mahdollinen kasvu koskevat.

Poliisin resurssien absoluuttisessa määrässä tapahtuvien muutosten lisäksi olisi tarkasteltava myös sitä, mihin poliisi resurssinsa käyttää. Esimerkiksi Piispanen on varoittanut siitä, mihin poliisin ns. epäkonventionaalisen toiminnan resurssien kasvu saattaa johtaa. Hän katsoo riskinä olevan, että katutasolla on entistä vähemmän poliiseja, mikä johtaa lisääntyneeseen turvattomuuden tunteeseen.<sup>136</sup> Yksi syy siihen, että poliisin resurssit saattavat tuntua aiempaa vähäisemmiltä niiden absoluuttisesta kasvusta huolimatta, saattaa liittyä poliisin tehtävien uudelleenmäärittelyyn ja laajentumiseen. Korander onkin käyttänyt termiä poliisiointi kuvaamaan sitä kehitystä, jossa ”arvomaailmamuutosten – perustellen ne taloudellisilla pakoilla, markkinavoimilla, katujen turvattomuudella, mielipidetiedustelujen ja rikostilastojen puolitotuuksilla ym. – johdosta yhteiskunnalliset ongelmat ja niiden seuraukset on siirretty tai jätetty poliisin eli lain ja järjestyksen politiikan ongelmiksi. Näitä ongelmia ryhdytään määrittämään ja niihin reagoidaan poliisin strategioilla, taktiikoilla ja keinoilla”.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> George ja Button toteavat, että ”in areas where there is a demand for a service that the police are unable or unwilling to supply, the private security industry (if there is a profit to be made) and other private initiatives have responded”. George – Button 2000, s. 34. Myös Pastor on kiinnittänyt huomiota samaan: ”At least partly because of its focus on the property and financial interests of their clients, private security personnel have replaced public police – long ago – in the protection of business facilities, assets, employees, and customers. ...private security personnel did for business what the public police could not accomplish”. Pastor 2003, s. 58.

<sup>135</sup> SM 2008b, s. 24.

<sup>136</sup> Piispanen 1998, s. 191.

<sup>137</sup> Korander 1998, s. 377.

Valtion harjoittamaan politiikkaan liittyvien teorioiden ytimenä on se, että yksityisten turvallisuuspalveluiden kasvu on osa laajempaa yksityistymiskehitystä ja että valtiolla on tässä kehityksessä aktiivinen rooli. Jones ja Newburn kannattavat teoriaa varauksin. Teorian selitysvoinman osoittamiseksi tarvittaisiin heidän mielestään kuitenkin lisää vertailevaa tutkimusta. Lisäksi Iso-Britannian osalta näyttäisi heidän mukaansa siltä, että hallituksen yksityistämispolitiikka ei ole riittävä selitys yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijämäärän kasvulle.<sup>138</sup> Jonesin ja Newburnin lailla myös George ja Button ovat katsoneet, että yksityistämispolitiikalla on ollut merkitystä yksityisten turvallisuuspalveluiden kasvuun. He kuitenkin muistuttavat siitä, että suurin yksityistämispolitiikan seuraus yksityisten turvallisuuspalveluiden osalta Englannissa on ollut niiden mukaantulo vankiloiden vartiointiin ja vankikuljetuksiin.<sup>139</sup> Myös kriminaalipolitiikan muuttumisella saattaa olla vaikutusta. Esimerkiksi rikollisuuden tilannetorjuntaan liittyvien teorioiden käyttöönotolla oli Georgen ja Buttonin mukaan vaikutusta valvontakameroiden määrän dramaattiseen kasvuun 1990-luvun aikana.<sup>140</sup>

#### 4.4 *Mass private property-teoria*

Ns. mass private property-teorian luojina on pidetty Shearingia ja Stenningiä. He selittävät yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvua alueiden omistussuhteiden muutoksilla. Yksityisessä omistuksessa olevat alueet ovat heidän mukaansa yksityisen järjestyksenpidon piirissä alueen luonteesta riippumatta. Kun yleisessä käytössä olevat alueet ovat yhä useammin yksityisessä omistuksessa, niiden omistajilla on intressi kontrolloida alueella liikkumista.<sup>141</sup> Angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa on yksityisen omaisuuden omistajalle perinteisesti annettu suuri valta kontrolloida omaisuutta ja estää esimerkiksi pääsy omistamiinsa tiloihin.<sup>142</sup> Tähän ei ole tuonut muutosta edes mass private property-kehitys. Kehitys on johtanut siihen, ettei yksityisesti omistettujen tilojen enää voida sanoa selvästi olevan yksityisiä alueita.<sup>143</sup> Kuitenkin Shearingin

---

<sup>138</sup> Jones – Newburn 1999, s. 228.

<sup>139</sup> George – Button 2000, s. 34.

<sup>140</sup> Mts. 35. Kameravalvonnan kasvu liittyy myös kameroiden tekniseen parantumiseen: kuvan laatu on parantunut ja kameroiden toiminta monipuolistunut. Ks. mts. 36.

<sup>141</sup> Shearing – Stenning 1981, s. 229.

<sup>142</sup> McLaughlin on todennut, että yksityisten turvallisuuspalvelujen asema mass private property- omaisuuden ”agentteina” on johtanut siihen, että yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden valtuudet harjoittaa mm. proaktiivista valvontaa ylittävät julkisen poliisin vastaavat valtuudet. Ks. McLaughlin 2007, s. 91.

<sup>143</sup> Sarre onkin todennut kehityksen johtaneen siihen, ettei enää ole selvää, mihin ”julkinen” alue päättyy ja missä ”yksityinen” alue alkaa. Ks. Sarre 2005, s. 61.



ja Stenningin mukaan yksityisillä omistajilla on valta kontrolloida alueella liikkumista ikään kuin se edelleen olisi yksityinen. Tätä he ovat pitäneet uhkana yksilöllisille vapausoikeuksille.<sup>144</sup> Kehitys on kuitenkin heidän mukaansa merkinnyt samalla käännettä, joka on tasoittanut tien yksityisten turvallisuuspalveluiden nykyiselle kasvulle ja vaikutuksille.<sup>145</sup> Koska yhä useammat yleiset alueet ovat yksityisessä omistuksessa, yksityisten turvallisuuspalveluiden keskeisiin tehtäviin kuuluva yksityisen omaisuuden suojaaminen käsittää entistä enemmän yleisen järjestyksen ylläpitämistä, joka ennen on enemmän tai vähemmän katsottu poliisin etuoikeudeksi. Tämä on Shearingin ja Stenningin mukaan johtanut siihen, että ennen valtion kontrolloimasta julkisesta elämästä osa on siirtynyt yksityisten yritysten kontrolliin.<sup>146</sup>

George ja Button ovat tiivistäneet mass private property-teorian merkityksen yksinkertaisesti: kun yksityisen omistuksen määrä kasvaa, tämän omistuksen suojaamiseen kohdistuu aiempaa suurempi tarve ja tämä suojaamistehtävä on tullut nimenomaan yksityiselle sektorille. Heidän mukaansa hyvä esimerkki kehityksestä ovat yksityiset kauppakeskukset.<sup>147</sup> Kyse on tiettyllä tavalla poliisin korvaamisesta yksityisillä vartijoilla.<sup>148</sup> Jones ja Newburn ovat puolestaan esittäneet epäilyjä mass private property-teorian selitysvoimaa kohtaan. He eivät kiistä sitä, etteikö kehityksellä olisi ollut vaikutusta myös

---

<sup>144</sup> Shearing – Stenning 1981, s. 238.

<sup>145</sup> Mts. 240.

<sup>146</sup> Shearing – Stenning 1983, s. 497. Rigakosin mukaan kehitys on johtanut siihen, että poliisi on turvallisuudessa vain yksi toimija muiden joukossa: ”Under such arrangements, policing is reconceptualized as a ‘generic function’ that cannot be understood as a monopoly of the state. The state is only one guarantor of order among many others. In this emerging redistribution of security, the state is no more relevant to the protection of property or people than local ‘government’ of the corporation, or local community groups and tenants’ associations that purchase security to augment guaranteed state-funded public policing”. Ks. Rigakos 2002, s. 15.

<sup>147</sup> Garland on käyttänyt kauppakeskuksia esimerkkinä alueista, joilla vallitsee ”yksityinen oikeusjärjestys” siihen olennaisesti kuuluvine rutiininomaisine pääsyn kontrolloineen ja tarkkailuineen. Garland muistuttaakin siitä, että rikollisuuden torjuntateorioista esimerkiksi rutiiniaktiiviteetti- ja tilannetorjuntateoriat pitäisi eräiden kriminologiain sijasta yhdistää pikemminkin lukemattomaan määrään turvallisuushenkilöstöä, joiden on ollut kehitettävä käytännöllisiä ratkaisuja erityisillä alueilla vallitseviin rikollisuusongelmiin. Ks. Garland 2001, s. 161. Suomessa Palo puolestaan on katsonut, että kaupallisten turvallisuuspalvelujen ekspansiota voidaan ylipäätään selittää kontrolliteorioiden merkityksen kasvulla, koska niiden taustaoletuksena on rikosten tekeminen rutiininomaisesti aina, kun valvonta on riittämätöntä ja on olemassa houkuttelevia rikoksen kohteita. Ks. Palo 2010, s. 99. Ajatus on sikäli luonteva, ettei kaupallisten turvallisuuspalveluiden rikostorjunnallista mielekkyyttä olisi käytännössä mahdollista perustella ilman taustaoletusta rationaalisesta rikoksentehtävistä ja valvonnan puutteen vaikutuksesta rikoksiin.

<sup>148</sup> George – Button 2000, s. 35. Poliisien korvaaminen yksityisillä vartijoilla johtaa mass private property-alueilla Bayleyn ja Shearingin mukaan valtion turvallisuutta ylläpitävän roolin heikkenemiseen ja marginalisoitumiseen. Ks. Bayley – Shearing 1996, s. 601.



yksityisten turvallisuuspalveluiden kasvuun. He kuitenkin varoittavat liian yksityisyyden johtopäätösten tekemisestä. Heidän mukaansa ei ensinnäkään pidä sekoittaa korrelaatiota syy-yhteyteen. Vaikka mass private-omaisuuden määrä ja yksityiset turvallisuuspalvelut olisivat kasvaneetkin samanaikaisesti, kasvun keskinäisen yhteyden osoittamiseksi tarvitaan vielä lisää empiiristä tutkimusta. Yhdysvalloissakin, jota teoria alun perin on koskenut, mass private-omaisuus on keskittynyt vain maan tiettyihin osiin ja tietyille alueille. Kehitystä ei myöskään tule suurennella eikä liioitella.<sup>149</sup> Yhdysvaltain kehitystä ei myöskään pidä yleistää koskemaan Iso-Britanniaa eikä varsinkaan muita Länsi-Euroopan maita. Esimerkiksi Iso-Britannian kehityksestä on melko vähän Yhdysvaltojen kehitystä vastaavaa todistusaineistoa.<sup>150</sup> Kun sitä paitsi alueiden jako ”julkisiin” ja ”yksityisiin” ei välttämättä ole helppoa, olisi oikeampaa käyttää termin ”mass private property” sijasta termiä ”mass hybrid property”. Iso-Britanniassa mass private-omaisuuden kasvu ei myöskään ole ollut verrattavissa yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvuun. Kehitys ei välttämättä myöskään johda ainoastaan yksityisten turvallisuuspalveluiden työntymiseen yleisessä käytössä oleville alueille. Tilanne voi näet johtaa myös siihen, että poliisi työntyy aiempaa enemmän yksityisessä omistuksessa oleville alueille.<sup>151</sup>

Jonesin ja Newburnin kritiikkiin on syytä ainakin osittain yhtyä. Kieltämättä Suomessakin on helposti osoitettavissa, että sekä esimerkiksi kauppakeskusten määrä että yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijämäärä ja alan liikevaihto ovat merkittävästi kasvaneet kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Korrelaatio on siten olemassa, mutta se ei vielä osoita syy-yhteyden olemassaoloa. Syy-yhteyden osoittamiseksi tarvittaisiin empiiristä tutkimusta. Ensinnäkin olisi osoitettava, että yksityisen turvallisuusalan kasvu on keskittynyt nimenomaan kaupan turvasektorin tehtäviin, koska teoria rakentuu pitkälti juuri kauppakeskusten merkitykselle. Toiseksi pitäisi myös osoittaa, että kasvu näidenkin tehtävien sisällä on tullut nimenomaan yksityisesti omistettujen mutta yleisessä käytössä olevien alueiden järjestyksenpidosta. Niinpä voidaankin todeta, että Suomen osalta teorian pätevyydestä on olemassa selviä viitteitä, mutta sen toteennäyttäminen edellyttäisi tarkempaa tutkimusta.

Kempa, Stenning ja Wood ovat vastanneet Jonesin ja Newburnin kritiikkiin. He myöntävät kritiikin osittain oikeaksi ja toteavat Jonesin ja Newburnin tavoin mm, että tarvitaan lisää empiiristä tietoa omaisuuden omistussuhteiden ja yksityisten turvallisuuspalvelujen ekspansion välisestä syy-yhteydestä.<sup>152</sup> Heidän mukaansa Shearingin ja Stenningin alkuperäistä teoriaa on syytä tar-

---

<sup>149</sup> Jones – Newburn 1999, s. 232 – 233.

<sup>150</sup> Mts. 233 – 234.

<sup>151</sup> Mts. 239.

<sup>152</sup> Kempa – Stenning – Wood 2004, s. 570.

kentaa siten, että mass private property-kehitys on nähtävä ainoastaan esimerkkinä laajemmasta kehityksestä.<sup>153</sup> He puhuvat yhteisöllisen tilan (Communal Spaces) omistussuhteiden muutoksista ja toteavat, että yhteys alueiden omistajuuden ja alueelle pääsyn kontrollin välillä on katkennut. Kempan, Stenningin ja Woodin mielestä on tärkeää kysyä, kenelle on annettu oikeus määritellä erilaisilla alueilla noudatettavat normit.<sup>154</sup> Tilojen omistussuhteiden muutokset ovat mittareita ja seurauksia laajemmista poliittis-taloudellisista muutoksista, jotka ovat osa ”globalisaatiota”, ”myöhäismodernia” tai ”postmodernia”. Kun uudet yhteisölliset tilat ovat turvallisuuden suhteen luonteeltaan ”poissulkevia”, epäjärjestys keskittyy jäljelle jääneille, marginalisoituneiden valtaamille alueille.<sup>155</sup> Vaikka mass private property-tyyppisen omaisuuden määrä olisikin kasvanut, tämä ei välttämättä merkitse yksityisten turvallisuuspalvelujen kysynnän lisääntymistä. On näet mahdollista, että käykin päinvastoin. Esimerkiksi van Steden selittää tätä sillä, että mitä enemmän ihmisiä vierailee yleisessä käytössä olevissa tiloissa, sitä suurempi on myös tiloissa vallitseva epävirallinen kontrolli. Tämä puolestaan vähentää alueella yksityisten turvallisuuspalvelujen tarvetta.<sup>156</sup>

Mass private property-käsite liittyy keskeisesti ns. puolijulkisen tilan käsitteeseen. Puolijulkisella tilalla tarkoitetaan yleensä juuri tilaa, joka on yksityisessä omistuksessa mutta luovutettu yleiseen käyttöön.<sup>157</sup> Puolijulkiseen tilaan liittyy kontrolli ja valvonta, joka poikkeaa julkiseen tilaan liittyvästä kontrollista ja valvonnasta.<sup>158</sup> Esimerkkinä tällaisesta tilasta voidaan mainita kauppakeskus, jossa Suomen osalta järjestyslaki mahdollistaa katu-, tori- ja puistoalueista poikkeavan kontrollin. Puolijulkisen tila on käsite, jolle ei ole osoitettavissa juridista pohjaa. Lainsäädäntö on rakentunut voimakkaasti tässä(kin) suhteessa yksityisen ja julkisen välisen kahtiajaon pohjalle. Eräänlaisena puolijulkistakin tilaa koskevana säännöksenä voidaan pitää RL 24:3:n julkisrauhan suojaa koskevasta säännöstä, mutta senkin suoja kattaa vain osan puolijulkisesta tilasta ja toisaalta suojan piiriin kuuluu alueita, jotka eivät ole puolijulkista tilaa.

Suomessa Pasi Mäenpää on kuvannut Helsingin kaupunkitilan muuttumista seuraavasti:

---

<sup>153</sup> Mts. 562.

<sup>154</sup> Mts. 570.

<sup>155</sup> Mts. 573 – 574.

<sup>156</sup> van Steden 2007, s. 149 – 150.

<sup>157</sup> Näin esim. Roivainen – Ruuskanen 2008, s. 152. Vastaavalla tavalla puolijulkista tilaa on määriteltä myös anglo-amerikkalaisessa kirjallisuudessa. Termin englanninkielinen vastine on joko ’quasi-public’ tai ’hybrid’ space. Ks. määrittelystä esim. Button 2003, s. 229 – 230.

<sup>158</sup> Ks. esim. Pasi Mäenpää 2005, s. 37.

”Katettujen kaupallisten ja viihtymistä palvelevien tilojen leviäminen on niin laajaa, että Helsingin keskustan fyysisen rakenteen voi sanoa olevan järjestyksessä uudeksi. Kauppakeskukset ovat pelkkää sisätilaa erotuksena perinteisestä kaupungista, joka jakautuu julkisiin ulkotiloihin ja yksityisiin ulkotiloihin. Helsingin keskusta on 1980-luvulta lähtien alkanut rakentua uudelleen tämän periaatteen vastaisesti, kun kortteleita vuoron perään on puhkottu pasaaseiksi ja sisäpihoja katettu. Kauppakeskusmainen tilantuotanto ei rajoitu siis vain ulkotiloihin. Päinvastoin *se pyrkii tekemään kaikesta ulkotilasta sisätilaa muistuttavaa mukavoitettua tilaa*. Sama pyrkimys toimii myös toisesta suunnasta: kaupallisuus rakentaa sisätiloja ulkotilamaisemmiksi eli yksityisiä tiloja puolijulkisiksi.”<sup>159</sup>

Mäenpää jatkaa kehityksen johtavan siihen, että kaupunki ei enää rakennu sisä- ja ulkotiloiksi, vaan kyse on puolijulkisen tilan eriaisteisista muunnelmista. Tilat eivät ole enää ulkona eivätkä sisällä vaan jossain ulko- ja sisätilan välillä. Kun tila on yksityisesti hallittua ja kontrolloitua, sen laajeneminen valtaamaan alueita vapaalta julkiselta tilalta johtaa kulutuksen ulkopuolisen tilan väheneemiseen. Lisäksi puolijulkisia tiloja käytetään julkisia tiloja rajatumminkin, vaikka kontrolli ei olisikaan kovin kovaa. Mäenpää kuvaa tätä käyttämällä tilallisen ennakkosensuurin käsitettä.<sup>160</sup> Lopuksi ”puolijulkisuus muodostuu kaupunkia leimaavaksi sosiaalisen ympäristön tyyliksi, kun koko keskusta alkaa olla jotain julkisen ja yksityisen välissä”.<sup>161</sup> Roivainen ja Elina Ruuskanen puolestaan ovat muistuttaneet siitä, että avointa kaupunkitilaa voidaan siihen kohdistetun kontrollin vuoksi pitää myös yhteiskunnan kurinpitokoneiston osana.<sup>162</sup>

Melko pitkälle menevää tulkintaa puolijulkisen tilan haltijan kontrollimahdollisuudesta edustaa Koskela: ”Kun näennäisen avoin julkinen tai puolijulkinen tila on joiltakin ryhmiltä suljettu, raja avoimen ja suljetun kaupunkitilan välillä muuttuu. Äärimmillään valvonnan tuloksena saadaan ”puhdas esteettinen turvakaupunki”, joka on ”siivottu” epäsosiaalisesta aineksesta. Eräänlaisena ”edelläkä-

---

<sup>159</sup> Mäenpää 2005, s. 283.

<sup>160</sup> Mäenpää 2005, s. 289. Kauppakeskuksia on eräissä yhteyksissä kuvattu myös alun perin Benthamin kehittämän ja Foucaultin analysoiman Panopticon- mallin ilmentyminä. Kysymys on kaikinäkevästä järjestelmästä, jossa ihminen ei tiedä, tarkkaillaanko häntä parhaillaan, mutta hän tietää olevansa joka tapauksessa aina tarkkailtavissa. Kauppakeskusta järjestyksenvalvoijineen ja valvontakameroineen voidaan pitää eräänlaisena tämänkaltaisen mallin ilmentymänä. Ks. Panopticonista tarkemmin Foucault 2005, s. 266 – 312. Valvontakameroiden ”panoptisoivasta ” vaikutuksesta tarkemmin esim. Koskela 2004b, erit. s. 419.

<sup>161</sup> Mäenpää 2005, s. 294.

<sup>162</sup> Roivainen – Ruuskanen 2008, s. 153. Koskela puolestaan katsoo, että järjestyksenpidon yksityistyminen on merkinnyt valvomattomien ja määrittelemättömien sisätilojen määrän kutustumista olemattomiin. Ks. Koskela 2009, s. 302.

vijänä” tällaisessa kehityksessä – niin Suomessa kuin muuallakin – ovat toimineet suuret kauppakeskukset”.<sup>163</sup>

Ongelmallista kuvatun kaltaisessa lausumassa on se, että se tarvitsisi tuekseen näyttöä. Jos väitetään, että suomalaisessa kauppakeskuksessa epäsosiaalinen aines olisi ”siivottu” pois, väitettä olisi perusteltava sekä empiirisen tutkimuksen että lainopin keinoin. Vaikka ”puhdas” lainoppi sinänsä ei vielä kerro todellisuudesta mitään, olisi empiirisen oikeussosiologisen tutkimuksen ohella vähintäänkin tiedettävä, mahdollistavatko yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toimivaltuudet epäsosiaalisen aineksen siivoamisen.

Leimallista puolijulkiselle tilalle on, että järjestyksenpidon tällaisessa tilassa on ajateltu enemmän tai vähemmän kuuluvan tilan haltijalle.<sup>164</sup> Tässä mielessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ei voidakaan enää pitää klassisena kansantaloudellisena esimerkkinä ns. julkishyödykkeestä. Julkishyödykkeiksi kutsutuille hyödykkeille on ominaista, ettei ketään voida sulkea hyödykkeen käyttäjäpiirin ulkopuolelle. Yhden kuluttajan kuluttama hyödykemäärä ei myöskään vähennä muiden kulutettavissa olevaa määrää.<sup>165</sup> Kaikkien ei tarvitse saada samaa hyötyä julkishyödykkeestä vaan riittää, että se sinänsä kuuluu kaikille. Puhtaasta julkishyödykkeestä on kysymys silloin, kun kaikilla on mahdollisuus kuluttaa hyödykettä sen maksajasta riippumatta.<sup>166</sup> Toisena ääripäänä olisi puolestaan puhdas yksityishyödyke, jota voi samanaikaisesti kuluttaa vain yksi kuluttaja. Ero yksityishyödykkeiden ja julkishyödykkeiden välillä ei kuitenkaan aina ole jyrkän kategorinen, vaan hyödykkeet ovat usein erilaisia julkis- ja yksityishyödykkeen kombinaatioita.<sup>167</sup>

Puhtaalle julkishyödykkeelle on ominaista se, että yksi lisäkuluttaja ei lisää lainkaan hyödykkeen tuotantokustannuksia.<sup>168</sup> Sen rajakustannus on siten nolla, mikä vaikeuttaa hyödykkeen hinnoittelua. Tätäkin suurempi julkishyödykkeeseen liittyvä ongelma on ns. vapaamatkustajaongelma. Koska jokaisella kuluttajalla on oikeus nauttia hyödykkeestä, kuluttajan kannattaa salata preferenssinsä hyödykkeeseen. Kukaan ei halua vapaaehtoisesti osallistua hyödykkeen maksamiseen, mistä puolestaan seuraa, että julkinen valta on käytännössä joutunut huolehtimaan julkishyödykkeiden tuottamisesta. Kanniainen

---

<sup>163</sup> Koskela 2003b, s. 2. Koskela on Baumania siteeraten kirjoittanut myös ulossulkemisen paradigmasta. Kyse on tässä siitä, kenellä on oikeus kaupunkitilaan. Koskelan mukaan ketään ei enää pyritä ”parantamaan”, vaan marginaaliset ryhmät poistetaan alueelta. Ks. Koskela 2009, s. 40.

<sup>164</sup> Ks. esim. Sarre 2005, s. 61.

<sup>165</sup> K. Määttä 1999, s. 28.

<sup>166</sup> K. Määttä 1999, s. 24.

<sup>167</sup> K. Määttä 1999, s. 28.

<sup>168</sup> Pekkarinen – Sutela 2000, s. 107.

on esimerkiksi todennut, että poikkeuksista huolimatta voi yleisesti sanoa, että markkinat eivät tuota julkishyödykkeitä.<sup>169</sup>

Esimerkkinä julkishyödykkeestä on usein mainittu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Jokaisella on oikeus hyödykkeeseen, jonka tuottamisesta vastaa pääosin poliisi. Toisaalta esimerkiksi tilanteessa, jossa vartioimisliike huolehtii järjestyksestä ja turvallisuudesta kauppakeskuksessa, hyödyke kuuluu myös kaikille kauppakeskuksessa asioiville ilman, että heidän tarvitsisi hyödykkeestä erikseen maksaa. Toisin kuin poliisin palveluista, kuluttajan ei tarvitse maksaa viimeksi mainituista palveluista edes veroina, koska maksajana vartioimisliikkeelle on kauppakeskus. Eri asia on tietysti se, että vartioimisliikkeiden palvelumaksut voivat siirtyä viime kädessä ainakin osin osaksi kuluttajahintoja. Vaikutus on kuitenkin varsin välillinen ja on kyseenalaista, voidaanko kaikkia vartioimisliikkeen palvelun aiheuttamia kustannuksia vyöryttää yksityisten kuluttajien maksettaviksi.<sup>170</sup>

Kun puhutaan vartioimisliikkeestä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä, voidaan sanoa, että kyse ei välttämättä ole puhtaan julkishyödykkeen tuottamisesta. Ensinnäkin tuotteen rajakustannus ei välttämättä ole aina nolla; kun kauppakeskuksen, liikenneaseman tai liikennevälineen asiakasmäärä kasvaa yli tietyn tason, alueen omistaja tai haltija on käytännössä pakotettu lisäämään järjestyksenvalvojien määrää, mikä tietysti aiheuttaa kustannusten lisäyksen. Toisaalta vartioimisliikkeiden järjestyksenvalvojat voivat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ohella suorittaa myös sellaisia toimia, joita on pidettävä puhtaina yksityishyödykkeitä. Esimerkiksi Wakefield on englantilaisten kauppakeskusten turvallisuuspalveluita koskevassa tutkimuksessaan todennut, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on vain yksi vartijoiden tehtävistä. Muita tehtäviä ovat erilaiset huoltomiehen tehtävien kaltaiset tehtävät, asiakaspalvelu ja turvallisuuteen liittyvän informaation kerääminen.<sup>171</sup> Wood ja Shearing pitävät edellä kuvatun kaltaista kehitystä kaksiteräisenä miekkana. Samalla kun yksityinen omistusoikeus yhä edelleen nauttii suojaa valtion puutumista vastaan, siitä on tullut myös laillinen perusta yksityisesti määritellylle yleiselle järjestykselle. Kun yksityisestä omaisuudesta tulee julkista tilaa ja kun

---

<sup>169</sup> Kanninen 2002, s. 16.

<sup>170</sup> Esimerkiksi Ruotsissa on katsottu järjestyksenvalvojien luonteiden tehtävien liittyvän sellaiseen järjestyksenpitoon, jota ei tulisi rahoittaa valtion varoista. Ks. Ds 2003:50, s. 31. Hyvä kysymys kuitenkin on, milloin rahoituksen tulisi jäädä yksityisen kontolle. Jos vaikkapa kauppakeskusta pidetään kaikille vapaasti avoimena tilana, poliisin tehtäviin voisi kuulua järjestyksenpito siellä. Jos taas kauppakeskuksen yksityisen omistajan sallitaan rajoittaa pääsyä sinne, luontevaa olisi myös vaatia järjestyksenpidon rahoittamista omistajan toimesta.

<sup>171</sup> Wakefield 2003, s. 166.

toisaalta omistajat käyttävät keinojaan siinäkin tilassa omaisuutensa suojaamiseen, jako yleiseen ja yksityiseen saa aivan uudenlaisen merkityksen.<sup>172</sup>

#### 4.5 *Sosiaalisen kontrollin muodollistuminen*

Jones ja Newburn ovat kyseenalaistaneet sekä mass private property-teorian että myös muut klassiset yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvua selittävät teoriat. He lähtevät siitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvu ei ole ollut niin dramaattisen nopeaa kuin on esitetty eikä se ole tapahtunut julkisen poliisin toiminnan kustannuksella siinä määrin kuin on esitetty. He kyseenalaistavat mm. sen, onko julkisella poliisilla koskaan ollut monopolia yhteiskunnan turvallisuuspalveluiden tuottamisessa. Esimerkiksi Iso-Britannian yksityinen turvapalveluteollisuus on ollut voimissaan myös sodanjälkeisinä vuosina, joita on totuttu pitämään julkisen poliisin monopolin aikakautena.<sup>173</sup> Jones ja Newburn selittävätkin yksityisen turvallisuusalan kasvua sosiaalisen kontrollin muodollistumisella. Tämä kehitys on johtanut heidän mukaansa paitsi yksityisen turvallisuusalan myös julkisen poliisin kasvuun. Jones ja Newburn jakavat sosiaalisen kontrollin primääriin, sekundääriin ja tertiääriin kontrolliin. Primäärikontrollilla he viittaavat mm. niiden tahojen suorittamaan rikostorjuntaan ja järjestyksenpitoon liittyvään kontrolliin, joiden ensisijaisena tehtävänä ovat juuri tällaiset toiminnot. Sekundäärikontrollilla he tarkoittavat niiden tahojen harjoittamaa kontrollia, joilla kontrolli ei ole ensisijainen tehtävä, mutta joiden tehtävään se kuitenkin liittyy tärkeänä sekundääriaspektina. Sekundäärikontrollia harjoittavia ammattiryhmiä ovat esimerkiksi opettajat, puistovahdit, talonmiehet, linja-autojen rahastajat jne. Tertiäärillä sosiaalisella kontrollilla tarkoitetaan paikallisyhteisöjen kuten esimerkiksi työyhteisöjen, seurakuntien, ammattiliittojen ja vastaavien yhteisöjen harjoittamaa epävirallista sosiaalista kontrollia.<sup>174</sup>

Viime vuosikymmeninä yhteiskunnan turvallisuussektorilla tapahtuneet muutokset selittyvät Jonesin ja Newburnin mukaan epävirallisen sosiaalisen kontrollin vähentymisellä. Ennen kaikkea sekundääri sosiaalinen kontrolli on vähentynyt mm. sen vuoksi, että tätä kontrollia harjoittavat ammatit ovat voimakkaasti vähentyneet. Kehitys liittyy ennen kaikkea työvoimakustannuksia säästävien teknologioiden käyttöönottoon. Tällaisia teknologioita ovat esimerkiksi lippuautomaatit, valvontakamerat ja automatisoitu kulunvalvonta. Jones ja Newburn myöntävät myös poliisin resurssikehityksenkin voivan olla osase-

---

<sup>172</sup> Wood – Shearing 2007, s. 23.

<sup>173</sup> Jones – Newburn 2002, s. 134.

<sup>174</sup> Jones – Newburn 2002, s. 140.

lityksenä.<sup>175</sup> Kyse ei kuitenkaan ole ensisijaisesta julkisen poliisin toiminnan transformaatiosta yksityiselle turvallisuusalalle. Jones ja Newburn olettavat, että sekundäärikontrollin katoaminen voi selittää myös samalle ajanjaksolle osunutta rikollisuuden kasvua.<sup>176</sup>

#### 4.6 Osa yleistä yksityistymiskehitystä?

Eräiden arvioiden mukaan yksityisten turvallisuuspalveluiden merkityksen kasvun takana olisi yleinen yksityistymiskehitys. Yksityisten turvallisuuspalveluiden invaasio olisi siten vain osa laajempaa trendiä, jossa julkishallinnon tehtäviä annetaan yksityiselle taholle silloin, kun ne ovat näiden tahojen toimesta tarkoituksenmukaisimmin hoidettavissa. Keravuori-Rusasen mukaan ”yksityistämisessä on katsottu olevan kysymys julkisen sektorin *taloudelliseen ja toiminnalliseen rationalisointiin* tähtäävästä uudistamispolitiikasta, jossa julkisen sektorin monopolina ollut toiminta joko avataan vapaalle kilpailulle, luovutetaan yksityisille tai organisoidaan muutoin yksityisoikeudellisten toimijoiden kautta ensisijaisesti markkinaehtoisesti”.<sup>177</sup> Tarkasteltaessa yksityisten turvallisuuspalveluiden toimintaa tätä määritelmää vasten, voidaan suhteellisen helposti havaita, että ainakaan Suomessa tällaisesta yksityiskehityksestä ei näiden palvelujen osalta ole kysymys. Vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoiminnan kohteena eivät ole olleet ensisijaisesti ne alueet, joilla turvallisuudesta olisi aiemmin vastannut poliisi. Joh on kyseenalaistanut yksityistymiskehityksellä selittämisen myös Yhdysvaltojen osalta. Hän on mm. todennut, ettei yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvua voida rinnastaa vankiloiden yksityistämiseen, koska viimeksi mainituissa viimekätinen johto- ja valvontavastuu on säilynyt viranomaisilla silloinkin, kun yksityiset huolehtivat päivittäistoiminnan johtamisesta.<sup>178</sup>

Loader on muistuttanut siitä, ettei turvallisuuspalvelujen yksityistämiseen ja niiden jättämiseen markkinoiden varaan voi suhtautua samoin kuin monien muiden palvelujen kohdalla tapahtuvaan vastaavaan kehitykseen. Tämä johtuu Loaderin mukaan ensinnäkin siitä, että toiminnot sisältävät elementtejä sellaisesta pakkovallan käyttämisestä, jota on mahdotonta ulkoistaa ja joka väistämättä nostaa esiin kysymyksiä auktoriteetista ja sen legitimeettitarpeesta.

---

<sup>175</sup> Jones – Newburn 2002, s. 140 – 141.

<sup>176</sup> Jones – Newburn 2002, s. 142. Jonesin ja Newburnin väitteen rikollisuuden kasvun ja sekundäärin sosiaalisen kontrollin yhteydestä voi myös kyseenalaistaa: jos sekundäärin kontrollin väheneminen on johtanut sekä julkisen että yksityisen turvallisuussektorin kasvuun, viimeksi mainittujen voisi olettaa kompensoivan sekundäärikontrollin vähenemisen aiheuttamat vaikutukset rikollisuuteen.

<sup>177</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 54.

<sup>178</sup> Joh 2005, s. 585 – 587.



Toiseksi ns. policing-toiminnalla on sellaisia vaikutuksia ihmisten elämään, että kaikilla kansalaisilla – ei pelkästään palvelujen ostajilla ja rikosten uhreilla – on intressi sen suhteen, miten toiminnot hoidetaan ja kuka niistä vastaa.<sup>179</sup>

## 5 Vartijoiden, järjestyksenvalvojen ja poliisimiesten lukumäärätieto

Yksityinen turvallisuusala on kasvanut 1980-luvulta lähtien tasaisesti. de Waard on yksityisen turvallisuusalan laajuutta koskevassa tutkimuksessaan todennut, että alalla työskenteli vuosien 1996 ja 1997 vaihteessa viidessätoista EU-maassa n. 600 000 työntekijää eli keskimäärin 160 työntekijää 100 000 asukasta kohden.<sup>180</sup> Kaikissa de Waardin tutkimissa EU-maissa poliisin henkilöstön määrä ylitti yksityisten turvallisuuspalveluyritysten työntekijöiden määrän, kun taas Australiassa, Kanadassa, Etelä-Afrikassa ja USA:ssa tilanne oli päinvastainen. Vertailun vuoksi todettakoon, että Suomessa työskenteli de Waardin mukaan tutkimusajankohtana 69 yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijää 100 000 asukasta kohden poliisin henkilöstön vastaavaan lukuun suhteutetun määrän ollessa 233. Vastaavat luvut Ruotsissa olivat 184 ja 310 ja USA:ssa 584 ja 321.<sup>181</sup> Asukaslukuun suhteutettuna EU-maissa oli eniten yksityisten turvallisuuspalveluyritysten henkilöstöä Englannissa, jonka jälkeen tulivat Saksa, Luxemburg, Tanska ja Ruotsi Suomen ollessa pohjoismaiden

---

<sup>179</sup> Loader 1997, s. 382. Loader myöntää, että on olemassa alueita, joiden suhteen jokaisella on kompetenssi päättää turvallisuuden hoitamisesta ilman, että muut voivat siihen puuttua. Jos henkilö päättää esimerkiksi hankkia murtohälytyslaitteiston kotiinsa, se on hänen oma asiansa. Sen sijaan esimerkiksi sen suhteen, miten partiointi yleisillä alueilla hoidetaan, kaikilla kansalaisilla on legitiimi intressi. Ks. Loader 1997, s. 385.

<sup>180</sup> de Waard 1999, s. 168. Tutkimuksen luotettavuutta voi jossakin määrin heikentää se, että yksityisen turvallisuusalan selkeä ja yksiselitteinen määrittely on vaikeaa ja määritelmät eri maissa vaihtelevat. Määrittelyn vaikeudesta ja vaihteluista ks. myös Kempa – Carrier – Wood – Shearing 1999, s. 200. Myös Wakefield muistuttaa siitä, että turvallisuuspalvelutyöntekijöitä koskevia tilastoja on tulkittava hyvin varovasti. Erot tilastoissa voivat johtua mm. siitä, että maakohtaisia ”virallisia” tilastoja ei välttämättä ole olemassa. Lisäksi ei ole sovittu yhtenäisesti siitä, sisällytetäänkö esimerkiksi omavalvontatehtävissä työskentelevät tilastoihin. Wakefieldin mukaan tilastoista voidaan kuitenkin tehdä se johtopäätös, että kysymys on voimakkaasta kansainvälisestä teollisuudenalasta ja että yksityinen turvahenkilöstö on useimmissa maissa mukana pitämässä järjestystä ja tekemässä suojelutehtäviä. Ks. Wakefield 2006, s. 385. Myös Sarre ja Prenzler ovat arvioidessaan yksityisten turvallisuuspalvelujen suuruutta Australiassa muistuttaneet stereotyyppisten yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevien näkemysten vaaroista: ”Perhaps surprisingly, very little reliable information has been available on this topic in Australia, and there has not even been much discussion how to measure the security industry. In fact, the same is true in most countries”. Ks. Sarre-Prenzler 2005, s. 7.

<sup>181</sup> de Waard 1999, s. 155.



peränpitäjä.<sup>182</sup> Julkisesta vallasta on siis tullut vain yksi turvallisuuspalvelujen tuottaja muiden joukossa.

Hyväksytyjä vartijoita ja järjestyksenvalvojia on Suomessa ollut viime vuosina seuraavasti:<sup>183</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hyväksytyt vartijat	11 869	11 765	12 039	12 551	12 897	12 969	13 931
Vartioimisliikkeiden palveluksessa olevat vartijat			7 200	9 500	9 510	10 500	9 700
Järjestyksenvalvojat	38 723	47 170	50 501	52 891	51 950	51 988	53 490

Poliisimiesten tämänhetkinen määrä Suomessa on puolestaan n. 7800 ja poliisin henkilöstön kokonaismäärä n. 10 900.<sup>184</sup> Tämä luku ei sisällä poliisiopiskelijoita. Järjestyksenvalvojien, vartijoiden ja poliisimiesten lukumääristä voidaan tehdä eräitä johtopäätöksiä, mutta niitä on varottava vertailemasta keskenään ilman tiettyjen seikkojen huomioonottamista. Jos lukuja käsiteltäisiin vain absoluuttisina numeroina, niiden perusteella voitaisiin väittää, että maassamme on yli kuusi kertaa enemmän järjestyksenvalvojia kuin poliiseja ja että jopa palvelussuhteessa olevia vartijoita on enemmän kuin poliiseja. Tällöin ei huomioitaisi, että vartijoista ja järjestyksenvalvojista huomattava osa on osa-aikaisia.<sup>185</sup> Poliisimiehet taas hoitavat käytännössä aina vakituista virkaa, joten heidän määrästään voidaan suhteellisen suoraan päätellä heidän tekemiensä henkilötövuosien määrä. Eri arvioiden mukaan vartijoista n. 50 % tekee joko osa-aikaista työtä tai on toiminut ns. väliaikaisena vartijana, mikä mahdollistaa toiminnan vartijana neljän kuukauden ajan kalenterivuoden aikana. Kun vartijoiden tosiasiaa tekemien henkilötövuosien määrää ei tiedetä, vertailuakaan ei voida suorittaa.

Järjestyksenvalvojien määrästä johtopäätösten vetäminen olisi vielä uskalletumpaa. Kun järjestyksenvalvojatoimintaa harjoittavilla yhteisöillä ja järjestyksenvalvojia suoraan palkkaavilla tai muutoin värväävillä tahoilla ei ole

<sup>182</sup> De Waard 1999, s. 153.

<sup>183</sup> Suunnittelija Arja Jyrälä / Poliisihallitus / Turvallisuusalan valvontayksikkö, henkilökohmainen tiedonanto 20.4.2010.

<sup>184</sup> Ks. [www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi).

<sup>185</sup> Ks. myös van Steden – Sarre 2007, s. 223. Van Steden ja Sarre muistuttavat kuitenkin, että toisaalta virallisten tilastojen ulkopuolelle jää vartiointikohteen omistajaan tai haltijaan työsuhteessa olevia omavartijoita.

velvollisuutta vastaavaan vuosi-ilmoitukseen kuin vartioimisliikkeillä, määrästä ei voida vetää mitään johtopäätöksiä sen suhteen, kuinka moni tosiasia on edes tehnyt järjestyksenvalvojan työtä. Lisäksi voidaan olettaa, että huomattava osa järjestyksenvalvojan työtäkin tehneistä on tehnyt sitä vain yhdessä ainoassa yleisötilaisuudessa.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien viime vuosien määrän kehityksessä on joitakin äkillisiä lisäyksiä, joiden selittäminen voi olla vaikeaa. Esimerkiksi palvelussuhteisten vartijoiden määrä nousi vuonna 2006 huomattavasti edellisvuoteen verrattuna, vaikka hyväksytyjen vartijoiden kokonaismäärässä tapahtui vain 500 vartijan lisäys. Osa vartijakortin ”passiivisista” haltijoista on olettavasti jostakin syystä ryhtynyt tekemään vartijan työtä kyseisenä ajanjaksona. Turva-alan kasvu voi selittää osan määrän lisäyksestä, mutta ei välttämättä kaikkea.<sup>186</sup> Myös järjestyksenvalvojien määrässä on tapahtunut vastaava lisäys vuonna 2004, jolloin lisäystä edellisvuoteen verrattuna oli 8 500 järjestyksenvalvojaa. Tämän selittää osin – mutta vain osin – vuonna 2003 voimaantullut järjestyslaki, joka edellytti kauppakeskusten, liikenneasemien ja joukkoliikennevälineiden järjestyksenvalvojilta sekä järjestyksenvalvojaksi että vartijaksi hyväksymistä.<sup>187</sup> Aiemmin nämä henkilöt olivat toimineet vartijoina. Vastaava päällekkäisyys on otettava laajemminkin huomioon: monet vartijat toimivat sekä vartijan että järjestyksenvalvojan tehtävissä. Tämän vuoksi yksityisen turvallisuusalan henkilöstön kokonaismäärää ei voida selvittää laskemalla yhteen vartijaksi hyväksymisten ja järjestyksenvalvojaksi hyväksymisten määrä.<sup>188</sup>

Vielä on muistettava, että vaikka vartijoiden ja järjestyksenvalvojien henkilötyövuodet saataisiinkin selvitettyä, niiden vertailu poliisin henkilötyövuosiin ei välttämättä toisi oikeasuhtaista kuvaa näiden ammattiryhmien suhteesta. Jos vertailulla haluttaisiin mitata poliisitoimen yksityistymiskehitystä, vertai-

---

<sup>186</sup> Eri alojen – myös yksityisen turvallisuusalan – kasvua mitataan usein niiden liikevaihdon kasvulla. Esimerkiksi vartioimisliikkeiden liikevaihdon ilmoitetaan yleensä vuosittain kasvavan 5 – 10 %, mistä tehdään johtopäätös alan todellisesta kasvusta. Kun turvallisuusalan kaltaisella työvoimavaltaisella alalla työvoimakustannukset ovat liikevaihdosta n. 70 – 80 prosenttia, työntekijöiden palkkakustannukset on saatava siirrettyiksi palvelun hintaan. Tästä seuraa puolestaan johtopäätös koko alan kasvusta, kun tosiasiaassa merkittävä osa siitä on vain normaalia työehtosopimusten aiheuttamaa ”näennäiskasvua”.

<sup>187</sup> Osaselytyksenä järjestyksenvalvojien määrän kasvulle viime vuosina voi olla myös lamaa edeltänyt noususuhdanne, mistä seurasi ravintolatoiminnan vilkastuminen ja yleisötilaisuuksien määrän kasvu.

<sup>188</sup> Karkean lukumääräarvion tekeminen olisi mahdollista selvittämällä suurimmista vartioimisliikkeistä niiden henkilöstömääriä ja henkilötyövuosia. Luku olisi kuitenkin vain suuntaa antava, koska maassamme esimerkiksi 12.5.2010 oli voimassa 199 rajoittamatonta vartioimisliikelupaa. Ks. Poliisihallitus, Turvallisuusalan valvontayksikkö 2010a. Lisäksi 12.5.2010 oli voimassa 28 rajoitettua vartioimisliikelupaa. Ks. Poliisihallitus, Turvallisuusalan valvontayksikkö 2010b. Rajoitetussa vartioimisliikeluvassa on tavallisimmin kysymys luvasta ainoastaan rikosten paljastamistehtäviin. Käytännössä kyse on yksityisetsivätehtävistä.

luun olisi sisällytettävä vain ne vartijat, järjestyksenvalvojat ja poliisimiehet, jotka tekevät jollakin tavoin keskenään vertailukelpoista työtä. Tämän vuoksi esimerkiksi rikospoliisihenkilöstö olisi jätettävä vertailun ulkopuolelle, vaikka vartioimisliikkeetkin voivat sinänsä ottaa vastaan toimeksiannon rikoksen paljastamisesta. Vastaavalla tavalla vartioimisliikkeiden vartijoiden tekemästä työstä huomattava osa on sellaista vain yksityiseen turvallisuuteen liittyvää, yleisöltä suljetuissa paikoissa tehtävää työtä, jota ei olisi mielekästä ottaa vertailuun. Näennäisesti näyttäisi sen sijaan siltä, että kaikki järjestyksenvalvojat voitaisiin sisällyttää vertailuun, koska he järjestyksenvalvojalain mukaan ylläpitävät järjestystä ja turvallisuutta eli tekevät samaa työtä kuin poliisikin poliisilain mukaan. Tämäkin olisi kuitenkin ongelmallista: kun esimerkiksi ravintoloiden järjestyksenvalvojat – ja aiemmin järjestysmiehet – ovat perinteisesti huolehtineet itsenäisesti järjestyksenpidosta ravintoloissa, ei olisi mielekästä sisällyttää heitä vertailuun ikään kuin ajatteleamalla että poliisikin voisi poliisilain perusteella tosiasiaassa tehdä samaa työtä.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Siltä osin kuin tällaisetkin ryhmät otetaan vertailuun, painottuvat lukumääräerot eri vuorokauden aikoina. Ravintolatoiminnan vuoksi ns. perinteinen järjestyksenvalvojayö painottuu ilta- ja yöaikoihin. Button toteaaakin, että ”in town and city centres at night, while there will only be a handful of police officers on duty, there will be dozens if not hundreds of door supervisors outside pubs, clubs and takeaways, etc”. Button 2002, s. 104. Esimerkiksi Manchester Cityn keskustassa arvioitiin 2000-luvun alussa liikkuvan ilta- ja yöaikaan n.100 000 ihmistä. Samalla alueella työskenteli samaan aikaan n. 1000 ravintolan järjestyksenvalvojaa (”bouncers”) ja 30 – 40 yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen keskittyntä poliisimiestä. Ks. Hobbs – Hadfield – Lister – Winlow 2003, s. 43.

## II TURVALLISUUDEN ULOTTUVUUKSISTA

### 1 Turvallisuus Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Suomen perustuslaissa

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 kohdassa on säädetty oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Artiklan sisällöstä ei voida tehdä päätelmiä sen suhteen, mitä oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen tarkoitetaan. Artiklassa tehdään näet pääasiallisesti selkoa vain siitä, missä tapauksissa henkilön henkilökohtainen vapaus voidaan riistää ja siitä, mitä oikeusturvatakuita on lainmukaiseenkin vapaudenriistoon liitetty. Niinpä avoimeksi jää, onko oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa itsenäistä merkitystä vai vahvistetaanko maininnalla vain yksilön vapaudenriistoa vastaan nauttimaa suojaa.

Pellonpää on kirjallisuudessa edustanut jälkimmäistä kantaa. Hänen mukaansa henkilökohtaisen turvallisuuden käsitteellä on vapautta vahvistava merkitys ja sen on hänen mukaansa katsottu antavan turvaa mielivaltaista vapauteen puuttumisesta vastaan. Turvallisuuselementistä juontaa Pellonpään mukaan juurensa myös valtiolle asetettu positiivinen velvoite tutkia henkilön katoaminen. Muuta itsenäistä merkitystä ei Pellonpään mukaan ole ihmisoikeussopimuksen valvontaelimissä annettu turvallisuudelle. Hän katsookin, että ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa säädelään kokonaisuudessaan vain vapaudenriistoa.<sup>190</sup> Vastaavalla kannalla kuin Pellonpää on ollut myös Tuori. Hänenkin mukaansa oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaa mielivaltaiselta puuttumiselta henkilökohtaista vapautta vastaan.<sup>191</sup> Tuori muistuttaa myös siitä, että turvallisuus-käsitettä käytetään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa 5 artiklan lisäksi myös 8 ja 10 artiklassa. Näissä artikloissa kyse ei kuitenkaan ole turvallisuudesta ihmisoikeutena vaan nimenomaan ihmisoikeuksien rajoitusperusteesta. Vastaavalla tavalla kyse ei tällöin ole henkilökohtaisesta oikeudesta vaan eräänlaisesta kollektiiviyhästä.<sup>192</sup> 8 artiklan 2 kohdassa on säädetty viranomaisten

---

<sup>190</sup> Pellonpää 2005, s. 275.

<sup>191</sup> Tuori 1999a, s. 922.

<sup>192</sup> Tuori 1999a, s. 923.

oikeudesta puuttua yksityis- ja perhe-elämän suojaan mm. silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi. 10 artiklan 2 kohdassa on puolestaan säädetty sananvapauteen kohdistettavista rajoituksista. Sananvapaudelle voidaan säännöksen mukaisesti asettaa mm. sellaisia rajoituksia, jotka ovat demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi. Tuori viittaa ihmisoikeussopimuksen englanninkieliseen versioon ja katsoo 8 artiklassa käytetyn termin ”public safety” merkitsevän turvallisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. 10 artiklassa käytetty termi ”national security” viittaa puolestaan Tuorin mukaan ulkoiseen turvallisuuteen.<sup>193</sup> Käytetyt käsitteet ilmentävät osaltaan sitä vaikeutta, joka ylittää liittyä turvallisuutta kuvaaviin käsitteisiin.<sup>194</sup> Termien voi sanoa osittain menevän päällekkäin. Kun 10 artiklan 2 kohdassa on lisäksi mahdollistettu sananvapauteen kohdistuvia rajoituksia epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, voidaan kysyä, eivätkö myös nämä termit osaltaan kuvaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden mukaista tilaa.

Jos oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen pidetään vain vapautta vahvistavana eikä sille anneta itsenäistä merkitystä, voidaan kysyä, mikä merkitys sillä on edes henkilökohtaisen vapauden vahvistajana. Ne laillista vapaudenriistoa koskevat 5 artiklan säännökset, jotka turvaavat yksilöä vapauden mieltävaltaiselta riistämiseltä, olisivat voimassa ilman henkilökohtaista turvallisuutta koskevaa mainintaakin. Myös Tuori on todennut van Dijkin ja van Hoofin edustaneen kansainvälisessä keskustelussa kantaa, jonka mukaan oikeudelle henkilökohtaiseen turvallisuuteen voitaisiin antaa tämän vuoksi myös itsenäistä merkitystä. Tuori kuitenkin muistuttaa, että hallitusmuodosta poiketen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei erikseen mainita oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.<sup>195</sup>

Turvallisuuden käsite itsessään on tavattoman laaja ja turvallisuutta onkin käytetty useissa eri yhteyksissä. Käsitteen määrittely on vaikeaa eikä määritelmästä

---

<sup>193</sup> Tuori 1999a, s. 923.

<sup>194</sup> Ongelmaa ei ole omiaan helpottamaan se, että ihmisoikeussopimus on Suomessakin voimassa englanniksi ja ranskaksi. Hakalehto-Wainio onkin muistuttanut siitä, että jos suomenkielinen käännös on epäselvä, on turvauduttava sopimuksen alkuperäisversioihin. Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 116, av. 66.

<sup>195</sup> Tuori 1999a, s. 922. van Dijk et al ovat muistuttaneet juuri siitä, että ”the term ‘security’ according to normal usage refers to more than mere protection against limitation of liberty: The Contracting States also have to give guarantees against other encroachments on the physical security of persons and groups by the authorities as well as individuals, for instance, against unnecessary threats to the physical integrity of spectators during police action or against incitement to action against a particular group of persons”. van Dijk – van Hoof – van Rijn – Zaakl 2006, s. 457.

välttämättä seuraa mitään. Turvallisuus on esimerkiksi nähty sekä tilana että tavoitteena.<sup>196</sup> Turvallisuudessa on myös eroteltavissa objektiivinen ja subjektiivinen puoli.<sup>197</sup> Vastaavasti turvallisuudella on nähty olevan positiivisia ja negatiivisia ulottuvuuksia.<sup>198</sup> Turvallisuus on usein myös liitetty riskin käsitteeseen.<sup>199</sup> Voitaneen todeta, ettei lukuisista turvallisuuden ja sen ulottuvuuksien määrittely-yrityksistä sellaisenaan ole apua yritettäessä määrittää, mitä turvallisuus henkilökohtaiseen vapauteen liitettynä ihmisoikeutena merkitsee.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeus turvallisuuteen lisättiin kumotun hallitusmuodon 6 §:ään perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Sen lisäämistä perusteltiin mm. sillä, että näin säännös saatiin vastamaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa henkilökohtainen turvallisuus oli nimittäin suojattu henkilökohtaisen vapauden yhteydessä. Kuitenkaan perusoikeusuudistuksen perusteluissa turvallisuus-perusoikeutta ei kiinteästi sidottu henkilökohtaiseen vapauteen. Sille annettiin myös itsenäistä merkitystä. Perustelujen mukaan turvallisuuden nimenomaisella mainitsemisella haluttiin korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta oikeudenvastaisilta teoilta riippumatta siitä, olivatko tekojen tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Samoin säännöksen katsottiin edellyttävän toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> Nuotio 2008, s. 257. Näin myös Zedner 2003, s. 155.

<sup>197</sup> Ks. Zedner 2003, s. 155 – 157. Näin myös esim. Suomen Rauhanliiton työryhmä 1983, s. 2.

<sup>198</sup> Ks. Ollila 2005, s. 783. Koskela puolestaan erottaa turvallisuudessa viisi erilaista ulottuvuutta, joita ovat laskennallinen, koettu/henkilökohtainen, kulttuurinen/rakenteellinen, sosiaalinen ja imaginäärinen ulottuvuus. Ks. Koskela 2009, s. 103 – 107.

<sup>199</sup> Ks. Nuotio 2008, s. 260. Ks. myös Zedner 2003, s. 176. Zedner toteaa turvallisuuden ja riskin suhteesta, että ”...whereas risk threats, security promises”. Furedi on kiinnittänyt puolestaan huomiota riskin käsitteen muuttumiseen. Riskin käsite on aiemmin ollut arvoväriykseltään neutraali; on voitu puhua ”hyvistä” ja ”pahoista” riskeistä. Viimeisten vuosikymmenten aikana käsite on kuitenkin muuttunut jo lähtökohtaisesti jonkin ongelman mahdollisuuden sisältäväksi. Suhtautuminen riskin ottamiseen on Furedin mukaan muuttunut yhä tuomitsevammaksi. Ks. Furedi 2002, s. 17 – 18.

<sup>200</sup> HE 309/1993, s. 47. Perustelujen jako julkisen vallan käyttäjiin ja yksityisiin tahoihin hämärtää sitä, että myös yksityinen taho voi olla julkisen vallan käyttäjä. Tuori on muistuttanut siitä, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisätty säännös ei vastaa sitä, miten oikeutta henkilökohtaisen turvallisuuteen on tulkittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelimissä. Hallitusmuodossa turvallisuudelle perusoikeutena annettiin itsenäistä merkitystä, kun taas ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä oikeus oli epäitsenäinen, henkilökohtaisen vapauden suojaan kytkeytyvä oikeus. Ks. Tuori 1999a, s. 922.

Johtopäätöksenä voitaneen todeta, että perustuslain turvallisuus-perusoikeudella on itsenäinen merkitys. Kun Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvallisuus on kiinteästi liitetty henkilökohtaiseen vapauteen ja sillä on nähty olevan nimenomaan vapauteen kohdistuvilta loukkauksilta suojaavaa merkitystä, perustuslaissa turvallisuus nähdään laajemmin. Kyse ei ole pelkästään vapaus-perusoikeuden takeesta, vaan myös itsenäisestä, julkiselle vallalle toimintavelvoitteita luovasta perusoikeudesta.

## 2 Turvallisuus ja muut perusoikeudet

Turvallisuuden suhdetta muihin perusoikeuksiin voidaan pitää ongelmallisena. Muiden perusoikeuksien kuin turvallisuuden toteuttaminen tuskin on omiaan aiheuttamaan vapausoikeuksien loukkaamisen riskiä samassa mitassa. Tämän vuoksi on paikallaan tehdä selkoa niiden perusoikeuksien sisällöstä, joiden voidaan katsoa useimmin voivan joutua konfliktiin turvallisuuden kanssa. Toisaalta turvallisuutta ei välttämättä voida nähdä pelkästään uhkana muille perusoikeuksille, vaan sitä voidaan tietyissä tapauksissa pitää niiden täydentäjänä. Itse asiassa niitä vapausoikeuksien rajoittamiseen tähtääviä toimia, joita tavataan perustella turvallisuudella, voitaisiin toisinaan perustella esimerkiksi omistusoikeudella tai elinkeinovapaudella. Joissakin tapauksissa onkin vaikea sanoa, onko yksityisen tahon järjestämissä turvallisuuspalveluissa kyse viime kädessä turvallisuuden vai omaisuuden suojaamisesta. On näet muistettava, että – sinänsä itsestäänselvästi – turvallisuus perusoikeutena käsittää ennen kaikkea ihmisten oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Omaisuuden koskemattomuutta ja suojaa on perusoikeuskeskustelussa arvioitava muiden perusoikeuksien kuin turvallisuus-perusoikeuden kautta.

Syrjintäkieltoa koskeva perustuslain 6 §:n säännös ja vastaavasti rikoslain syrjintäkieltoa koskeva 11:11:n säännös ovat tärkeimmät syrjintää koskevat säännöksemme. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Varsinainen syrjintäkieltoa koskeva säännös on pykälän toinen momentti, jossa kielletään kenenkään asettaminen eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. RL 11:11:n mukaisia kiellettyjä syrjintäperusteita puolestaan ovat rotu, kansallinen tai etninen alkuperä, ihonväri, kieli, sukupuoli, ikä, perhesuhteet, sukupuolinen suuntautuminen, terveydentila, uskonto, yhteiskunnallinen mielipide, poliittinen tai ammatillinen toiminta tai muu näihin rinnastettava seikka. Rikoslain säännös koskee elinkeinotoimintaa, ammatin harjoittamista, yleisönpalvelua, virkatoimintaa tai muuta julkista tehtävää sekä julkisen tilaisuuden ja yleisen

kokouksen järjestämistä. Mahdollisia tekotapoja rikoslain syrjintäsäännöksen tunnusmerkistössä on kolme. Syrjinnästä voi ensinnäkin olla kyse silloin, kun jotakuta ei palvella yleisesti noudatettavilla ehdoilla. Toiseksi kysymys voi olla syrjinnästä silloin, kun henkilöä kieltäydytään syrjivällä perusteella päästämästä tilaisuuteen tai kokoukseen tai hänet poistetaan sieltä. Syrjinnästä voi olla kyse myös silloin, kun joku asetetaan ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan.

Perustuslain säännökseen kirjattua luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi vaan se ilmentää ennemminkin käytännössä useimmin ilmeneviä syrjintäperusteita. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan tämä johtuu mm. siitä, että kaikkien erilaisten syrjintätilanteiden ennakointi on vaikeaa ja tyhjentävästä luettelosta tulisi pitkä ja epäsuhtainen. Kuitenkin luettelo ilmentää syrjintäkielön ydinalueeseen kuuluvia syrjintäperusteita. Lain perusteluissa on mainittu esimerkkejä myös muista henkilöön liittyvistä syistä: tällaisia syitä ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka.<sup>201</sup>

Scheinin on katsonut perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen merkitsevän myös mielivaltaisen kohtelun kieltoa ja vaatimusta samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.<sup>202</sup> Hän on myös katsonut sen koskevan – perustuslakivaliokunnan tulkintaan viitaten – julkisen vallan käyttöä laajemminkin.<sup>203</sup> Toisaalta säännöksen 2 momentin syrjintäperusteissa mainittuihin ns. muihin henkilöön liittyviin syihin mielivaltaista kohtelua tuskin voidaan lisätä; mielivaltaisen kohteluhan on nimenomaan mielivaltaista eli ei perustu henkilöön liittyvään syyhyn.<sup>204</sup> Mielivaltaisen kohtelun kieltoa olisi helpommin voitu perustella, jos perusoikeusuudistuksessa olisi päädytty toisenlaiseen säännöksen kirjoittamistapaan. Uudistuksen perustelujen mukaan esillä näet oli myös sellainen vaihtoehto, että kaikenlainen syrjintä olisi kielletty luettelematta erikseen syrjintäperusteita. Valittuun vaihtoehtoon kuitenkin päädyttiin, koska sitä pidettiin informatiivisempänä ja sen vuoksi ennalta

---

<sup>201</sup> HE 309/1993, s. 43 - 44.

<sup>202</sup> Scheinin 1999b, s. 233.

<sup>203</sup> Mts. 237.

<sup>204</sup> Jos valintamyymälän kassa heittää kruunaa ja klaavaa kaikkien asiakkaiden kohdalla siitä, myykö hän asemavaltuutuksensa nojalla myymälän tuotteita asiakkaille vai ei, menettely johtanee kassan työsopimuksen purkamiseen, mutta kyse tässä menettelyssä ei käsitykseni mukaan välttämättä ole syrjinnästä. Tarkkaan ottaen mielivaltaisen kohtelu ilmentää pikemminkin tasa-arvon kuin yhdenvertaisuuden puutetta, jos tasa-arvo merkitsee samanlaisen kohtelun vaatimusta samanlaisissa tapauksissa ja yhdenvertaisuus puolestaan sitä, ettei ketään diskriminoida tiettyjen eroavaisuuksien perusteella. Ks. tästä erottelusta Ruuskanen 2005, s. 9.



arvioiden myös käytännössä tehokkaampana.<sup>205</sup> Käsitykseni mukaan edellä mainittu ongelma olisi poistunut juuri sillä, että syrjintäperusteiden luettelosta olisi luovuttu. Näin syrjintäkiellon sisällöksi olisi jäänyt kiello asettaa ketään eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.<sup>206</sup> Tällä tavoin myös mielivaltaisen kohtelun kiello olisi saatu mahdutettua kiellettyjen perusteiden joukkoon. Ihmisten asettaminen eriarvoiseen asemaan olisi lähtökohtaisesti ollut kiellettyä – liittyipä siihen henkilöön liittyvä peruste tai ei – ja hyväksyttävän syyn kriteeri olisi vetänyt rajan sen suhteen, onko kyseessä kielletty syrjintä vai ei. Tämä lienee toisaalta ollut lainsäätäjän tarkoitus ja esimerkiksi Eriksson onkin katsonut, että ”periaatteessa voidaan ajatella syrjintäkiellon koskevan kaikenlaisia ilman hyväksyttävää perustetta lainsäädännössä toteutettuja ihmisten tai ihmisryhmien välisiä eroja.”<sup>207</sup>

Kuten lain sanamuodostakin ilmenee, lähtökohtaisesti kiellettykin syrjintäperuste mahdollistaa ihmisten asettamisen eri asemaan, jos siihen on olemassa hyväksyttävä syy. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan perustelulle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin tällöin erityisen korkeat.<sup>208</sup> Toisaalta hyväksyttäväkään peruste ei mahdollista suhteettoman voimakasta erottelua. Scheinin on todennut tämän liittyvän kohtuullisuuden käsitteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen.<sup>209</sup> Hän on myös katsonut että erottelun perustuminen ominaisuuksiin, joihin ihminen ei voi itse vaikuttaa, katsotaan erityisen herkästi syrjinnäksi.<sup>210</sup> Tämä ei kuitenkaan merkinne sitä, etteikö yhtä kiellettyinä syrjintäperusteina voitaisi pitää myös joitakin sellaisia tekijöitä, joihin ihminen voi itse vaikuttaa: esimerkiksi syrjintä uskonnon perusteella kuuluu syrjintäkiellon ydinalueelle siitä huolimatta, että ihminen voi toki uskontonsa vaikuttaa. Toisaalta ihmisen käyttäytymistä ei voitane aina pitää kiellettyinä erotteluperusteena, koska siihen ihmisellä on mahdollisuus itse vaikuttaa. Näin esimerkiksi kieltäytyminen ottamasta kauppaliikkeen asiakkaaksi henkilöä,

---

<sup>205</sup> HE 309/1993, s. 44.

<sup>206</sup> Tällöinkin jäljelle olisivat jääneet mm. Aarnion mainitsemat, itse yhdenvertaisuuden periaatetta koskevat ongelmat. Yhdenvertaisuus on Aarnion mukaan aina yhdenvertaisuutta suhteessa johonkin mittaan ja tällöin ongelmaksi muodostuu itse mitta. Yhdenvertaisuuden punnitsemiseksi tarvitaan siis jokin vertailustandardi eikä pelkkä periaate riitä. Ks. Aarnio 2006, s. 314.

<sup>207</sup> Eriksson 1996, s. 865. Siihen kuinka pitkälle tämä näkemys merkitsisi esimerkiksi elinkeinotoiminnassa tosiasiallista sopimuspakkoa, ei tässä yhteydessä ole mahdollisuutta ottaa kantaa. Erikssonin kanssa samoilla linjoilla on ollut myös Kulla, joka toteaa, että yhdenvertainen kohtelu on sellaisenaan sallittua, mutta eriarvoinen kohtelu vaatii objektiivisesti arvioiden hyväksyttävän perusteen esittämistä. Ks. Kulla 2005, s. 109.

<sup>208</sup> HE 309/1993, s. 44.

<sup>209</sup> Scheinin 1999b, s. 240.

<sup>210</sup> Mts. 243.

joka on syyllistynyt liikkeessä useisiin näpistykseen aiemmin, ei käsitykseni mukaan ole syrjintää.<sup>211</sup>

Nuutila ja Nuotio ovat jakaneet rikoslain syrjintäsäännöksen syrjintäperusteet kahteen ryhmään, henkilön ominaisuuksiin tai yksityiselämään kuuluiin perusteisiin ja kansalaisvapauksien käyttöön liittyviin perusteisiin. Ensin mainittuun ryhmään kuuluvat rotu, kansallinen tai etninen alkuperä, ihonväri, kieli, sukupuoli, ikä, perhesuhteet, sukupuolinen suuntautuminen ja terveydentila. Toiseen ryhmään kuuluvat puolestaan uskonto, yhteiskunnallinen mielipide, poliittinen tai ammatillinen toiminta sekä muu näihin rinnastettava seikka. Nuutila ja Nuotio käyttävät esimerkkinä syrjinnästä yhteiskunnallisen mielipiteen perusteella tilannetta, jossa hinnanalennus myönnetään varusmiehille, mutta ei siviilipalvelusmiehille.<sup>212</sup> Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vuoksi säännöksen soveltamisalan tulkinnallinen laajentaminen koskemaan muita kuin säännöksessä mainittuja perusteita ei ole mahdollista. Sen vuoksi säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syrjintäperusteisiin rinnastettavan seikan on todella oltava näihin rinnastettavissa. Viimekätinen rajanveto on suoritettava hyväksyttävyyden kriteerin perusteella. Lienee kohtuutonta estää henkilön pääsy ravintolaan sillä perusteella, että tämän tiedetään joskus aiemmin syyllistyneen ravintolan toimintaan liittymättömään rikokseen. Toisaalta jos henkilö on vain esimerkiksi muutamia viikkoja aiemmin pahoinpidellyt ravintolan järjestyksenvalvojan, hänen pääsynsä ravintolaan voitaneen estää.<sup>213</sup>

Yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä viranomaiselle asetettu yhdenvertaisuuden edistämismääräys koskee säännöksen 3 momentin mukaan myös yksityisiä toimijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Kun esimerkiksi vartioimisliiketoimintaa pidetään julkisena hallintotehtävänä, vartioimisliikkeiden tulisi esimerkiksi laatia lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhdenvertaisuussuunnitelma.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Tämä esimerkki ja siihen liittyvä mahdollisuus ns. porttikiellon antamiseen mainitaan nimenomaisesti LYTP:n perusteluissa. Ks. HE 69/2001, s. 75. Toisinaan on myös mahdollista, että erottelun tekijä väittää erottelun perustuvan tekoon, kun taas erottelun kohteeksi joutunut väittää sen kohdistuneen hänen mielipiteeseensä. Esimerkiksi joukkoliikennevälineessä liputta matkustavan poistamista ei kuitenkaan pidetä syrjintänä, vaikka tämä ilmaisikin mielipiteensä, jonka mukaan joukkoliikenteen olisi oltava kaikille ilmaista.

<sup>212</sup> Nuutila – Nuotio 2009, s. 272.

<sup>213</sup> Asiakkaaksi pääsyn estämistä aiemman rikollisen toiminnan perusteella ei tietenkään voida pitää ns. ”epäilyttävänä” syrjintäperusteena, jonka käytölle asetettaisiin erittäin korkeita vaatimuksia. Ks. epäilyttävien ja neutraalien perusteiden erottelusta esim. Nousiainen 2008, erityisesti s. 163 – 167.

<sup>214</sup> Yhdenvertaisuuslain perusteluissa ei erikseen mainita vartioimisliikettä esimerkkinä julkista hallintotehtävää hoitavasta yksityisestä. Kuitenkin perusteluissa todetaan, että julkinen hallintotehtävä saa sisältönsä perustuslain 124 §:stä. Ks. HE 44/2003, s. 39 – 40.

Oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on sivuttu jo edellä, koska tämä oikeus esiintyy yhdessä turvallisuus-perusoikeuden kanssa. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädetty perustetta. Henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja merkitsee siten merkittävää pidäkettä myös yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnalle. Vapauden mielivaltaista riistämistä koskeva kielto ei esimerkiksi rajoitu tilanteisiin, joissa henkilö lukitaan suljettuun tilaan, vaan lievemmätkin vapaudenmenetykset voidaan tietyin edellytyksin katsoa kielletyksi vapaudenriistoksi.<sup>215</sup> Tämän vuoksi kaikenlaisten vapaudenriistojen perusteista on säädettävä lailla. Siitä, että vapautensa menettäneen oikeudet on turvattava julkisen vallan toimesta, on katsottu myös seuraavan, ettei vapaudenmenetyksen kohteeksi joutuneiden säilyttämistä ja käsittelyä voida antaa muulle kuin julkisyhteisölle.<sup>216</sup> Nähdäkseni voidaan kuitenkin myös perustellusti katsoa, ettei perustuslaki sinänsä velvoita muuhun kuin vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamiseen lailla. Tämän vuoksi ei liene estettä antaa lyhytaikaisia säilytystehtäviä myös yksityisille – kuten järjestyksenvalvojien kohdalla onkin menetelty – niiden edellytysten vallitessa, joilla julkisia hallintotehtäviä voidaan muutoinkin yksityisille antaa.<sup>217</sup> Kokonaan toinen asia on, että vähäistä pitempiaikainen säilössäpito voi merkitä merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota voivat hoitaa vain viranomaiset.<sup>218</sup>

Liikkumisvapaudesta on säädetty PL 10 §:ssä. Tämän aiheen kannalta merkitystä on ennen kaikkea säännöksen 1 momentilla, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaus on kytköksissä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen eikä näiden kahden perusoikeuden välille voidakaan vetää täsmällistä rajaa.<sup>219</sup> Samoin liikkumisvapauden voidaan todeta kytkeytyvän syrjinnän kieltoon kuten esimerkiksi oikeuteen ilman syrjintää käyttää julkisia kulkuneuvoja.<sup>220</sup> Yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminta saattaa käytännössä merkitä rajoituksia liikkumisvapauden käytölle. Rajoitukset juontavat usein juurensa omistusoikeuteen pohjautuvasta oikeu-

---

<sup>215</sup> Pellonpää 1999, s. 273.

<sup>216</sup> Mts. 280.

<sup>217</sup> Käytännössä myös vartijoiden kiinniottamat henkilöt saattavat olla ennen poliisin paikalle saapumista useita tunteja vartijan valvonnassa vapautensa menettäneinä, vaikka vartijoilla ei olekaan säilössäpito-oikeutta.

<sup>218</sup> Perustuslakivaliokunta on ylipäätään muistuttanut siitä, että vapausoikeuksia koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa. Ks. PeVM 25/1994, s. 3.

<sup>219</sup> Scheinin 1999a, s. 294.

<sup>220</sup> Mts. 301.

desta rajoittaa alueella oleskelua. Tässäkin voidaan siten puhua kahden perusoikeuden välisestä jännitteestä. Erityisen voimakkaana jännite näkyy tiloissa, jotka ovat yksityisessä omistuksessa mutta yleiseen käyttöön tarkoitettuja.<sup>221</sup>

PL 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa on totuttu pitämään eräänlaisena turvallisuuden vastapoolina ainakin siltä osin kuin on kysymys kollektiivisesta turvallisuudesta. Totta onkin, että esimerkiksi organisaation turvallisuustarvetta ja henkilön luottamuksellisten viestien suojaa joudutaan punnitsemaan vastakkain.<sup>222</sup> Kuitenkin on muistettava, että yksityiset turvallisuuspalvelut voivat toiminnallaan olla myös takaamassa yksityisyyden suojaa koskevan perusoikeuden toteutumista. Kun PL 10 §:n säännöksen mukaan jokaisen yksityiselämä, kotirauha ja kunnia on turvattu, yksityiset turvallisuuspalvelut voivat näistä oikeushyvistä olla suojaamassa ennen kaikkea kotirauhaa ja siihen läheisesti liittyvää julkisrauhaa.<sup>223</sup> Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena ovat kuitenkin olleet ennen kaikkea kotirauhaan puuttumisen edellytykset eivätkä niinkään koti- ja julkisrauhan ulottuvuuteen liittyvät kysymykset.<sup>224</sup> Kuitenkin julkisrauhankin suojan kohteena on nimenomaan suojan alueella työskentelevien henkilöiden yksityisyys.

PL 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tekniseen tai muuhun menetelmään, minkä vuoksi sen on katsottu kattavan kaikki mahdolliset viestintävälineet ja -menetelmät. Sananvapauden piirissä ovat kaikki viestit sisällöstään tai käyttötarkoituksestaan riippumatta.<sup>225</sup> Sananvapaus suojaa yksilön oikeutta valmistaa viestejä julkaistavaan muotoon.<sup>226</sup> Sananvapauden rajoituksia ei yleensä perustella henkilökohtaisen turvallisuuden takaamisella. Sen sijaan sananvapaus saattaa joutua punnitta-

---

<sup>221</sup> Esimerkiksi Englannissa omistajalle perinteisesti kuulunut valta rajoittaa lähes mielivaltaisesti oleskelua puolijulkisissakin tiloissa herätti voimakasta keskustelua. Valtaa pidettiin mahdollisena ennen kuin Englanti oli ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen liikumisvapautta koskevat säännökset. Ks. Button 2007b, s. 36 – 38.

<sup>222</sup> Punninta on omiaan herättämään myös julkista keskustelua, kuten on käynyt esimerkiksi ”Lex Nokiana” tunnetun sähköisen viestinnän tietosuojalain suhteen. Avointa julkista keskustelua tällaisia jännitteitä sisältävistä säädöksistä on sinänsä pidettävä tervetulleena.

<sup>223</sup> Tarkoitin tällä nimenomaan kotirauhan haltijan pyynnöstä tapahtuvaa kotirauhan suojaamista. Aivan muusta on kyse esimerkiksi sellaisessa, julkisenkin keskustelun kohteena olleessa palvelussa, jossa taloyhtiön asukas voi hälyttää paikalle vartijan, jos hänen naapurinsa häiritsee hänen mielestään esimerkiksi meluamalla taloyhtiön rauhaa.

<sup>224</sup> V-P Viljanen on muistuttanut siitä, että PL 10 §:n mukaisen kotirauhan sisältö on periaatteessa riippumaton muun lainsäädännön mukaisen kotirauhan sisällöstä, minkä vuoksi rikosoikeudellinen ja perustuslain kotirauhakäsite voivat poiketa toisistaan. Ks. V-P Viljanen 1999b, s. 343. Itse pidän tätä ongelmallisena.

<sup>225</sup> Pohjolainen 1999a, s. 87.

<sup>226</sup> Manninen 1999, s. 389.

vaksi muiden eräiden muiden perusoikeuksien kanssa tilanteissa, joissa tilojen omistaja tai haltija rajoittaa oleskelua hallitsemallaan alueella. Sananvapaus voi tällöin joutua vastakkain esimerkiksi omistusoikeuden tai yksityisyyden suojan kanssa. Omistusoikeuden ja sananvapauden välisessä konfliktitilanteessa joudutaankin arvioimaan mm. sitä, mitä sellaisia rajoitusoikeuksia omistusoikeudesta seuraa tiloissa oleskelulle, jotka tosiasiallisesti voivat merkitä myös sananvapauden rajoittamista. Jos tila suljetaan omistusoikeuteen vedoten muilta kuin niiltä käyttötarkoituksilta, joita varten se on avattu, saatetaan tulla rajoittaneeksi myös sananvapautta. Tyypillinen konfliktitilanne voi ilmetä myös esimerkiksi silloin, kun vastakkain ovat toimittajan oikeus sananvapauteen ja ihmisen oikeus yksityisyyteen.

PL 13 §:n sääntelemä kokoontumisvapaus kuuluu keskeisiin vapausoikeuksiin. Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Vapauden käyttämisen kannalta ongelmallisena voidaan pitää, että ne tahot, joiden tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä, joutuvat myös järjestyksenpidon nimissä tätä oikeutta toisinaan rajoittamaan. Poliisille on säädetty nimenomainen velvollisuus turvautua kokoontumisvapauden käyttöä. Kun julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttöä, voidaan kysyä, missä määrin tämä velvoite koskee myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä turvallisuuspalveluja. Yleisten kokousten lisäksi myös ”puhaat” yleisötilaisuudet nauttivat ainakin jossain määrin kokoontumisvapauden suojaa.<sup>227</sup>

Vaikka omistusoikeuden suojaa on perinteisesti pidetty Suomessa varsin vahvana, sitä koskeva PL 15 §:n 1 momentin säännös on varsin suppea. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojasäännöstä on pidetty ensisijaisesti yksilöä suojaavana säännöksenä, jonka tulisi edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja turvallisuutta. Siitä, ettei kenellekään voida myöntää rajatonta vapautta omaisuutensa hyödyntämisessä, seuraa omaisuudensuojan suhteellisuus. Omaisuuden suojaa koskeva perusoikeus on siten sovittava yhteen muiden perusoikeuksien kanssa.<sup>228</sup> Missä määrin yksityisten oikeushenkilöiden voi sanoa nauttivan omaisuuden suojaa, on jossain määrin epäselvä kysymys. On kuitenkin lähdetty siitä, etteivät yksityiset oikeushenkilöt välittömästi voi vedota omaisuudensuojaan, mikä merkitsee Euroopan ihmisoikeussopimusta tiukempaa tulkintaa.<sup>229</sup> Rasilainen on maininnut omistusoikeuden esimerkkinä niistä perusoikeuksista, joiden soveltamiseen lainkäytössä

---

<sup>227</sup> Ks. suojan piiristä tarkemmin Pohjolainen – Majuri 2000, s. 62 – 65.

<sup>228</sup> Länsineva 1999, s. 477.

<sup>229</sup> Mts. 480 – 481.

olisi suhtauduttava pidättyväisesti, jos halutaan erottaa toisistaan lainsäädäntö ja lainkäyttö. Tämä johtuu siitä, että omistusoikeus kuuluu sisällöltään tarkemmin konkretisoimattomiin perusoikeuksiin, joiden turvaaminen on perustuslaissa säädetty lainsäätäjän tehtäväksi.<sup>230</sup> Käsitykseni mukaan Rasilainen asettuukin absoluuttisen ja eksklusiivisen omistusoikeuskäsityksen vastustajaksi toteamalla, ettei ”ole mitenkään välttämätöntä kuvitella omistusoikeudelle jotakin ideaalisisältöä, johon lainsäädäntöä verrattaisiin, vaan omistajan oikeusasema on lähtökohtaisesti lainsäätäjän perustama ja sellaisena lainsäätäjän vapaasti määritettävissä samalla tavalla kuin muutkin perusoikeudet”.<sup>231</sup>

Omistusoikeus perusoikeutena on tässä tutkimuksessa tärkeässä asemassa juuri sen vuoksi, että monet niistä kysymyksistä, jotka tavataan liittää esimerkiksi organisaation turvallisuuteen, liittyvätkin viime kädessä omistusoikeus-perusoikeuden erilaisiin ulottuvuuksiin. Toisaalta perusoikeuksien piiriä laajemmassa kontekstissa turvallisuus ja omistusoikeus ovat merkittävässä kytköksessä toisiinsa: omistusoikeuden voi ainakin laajassa mielessä sanoa osaltaan määrittävän niitä rajoja, jotka määrittävät organisaation mahdollisuuksia ryhtyä toimiin turvallisuutensa suhteen. Omistusoikeuden ulottuvuus tulee arvioiduksi ennen kaikkea mass private property-tyyppisen omaisuuden erityisluonteen kautta.<sup>232</sup> Hallinto-oikeutta valtana sulkea ihmisiä pois alueen käyttö-oikeuden piiristä voidaan pitää suhteellisen vähän tutkittuna kysymyksenä.

### 3 Onko oikeushenkilöllä perusoikeuksia?

Tämän tutkimuksen kannalta ei ole yhdentekevää, katsotaanko oikeushenkilöiden nauttivan perusoikeuksien suojaa vai ei. Jos lähdetään siitä, että perusoikeudet ovat vain yksilölle kuuluvia oikeuksia, oikeushenkilön ”perusoikeuksia” ei voi ottaa perusoikeuksien välisessä punnintatilanteessa huomioon. Tällöin oikeushenkilön oikeuksia puoltava argumentointi olisi perustettava ainoastaan suorien, muualla laissa olevien säännösten varaan, kun taas yksityishenkilön aseman tukena voitaisiin käyttää myös perusoikeusargumentteja. Jos taas hyväksytään käsitys, jonka mukaan oikeushenkilölläkin voi olla perusoikeuksia, joudutaan väistämättä kysymään, mikä painoarvo näille oikeuksille on yksilön

---

<sup>230</sup> Rasilainen 2008, s. 742 – 743.

<sup>231</sup> Mts. 726 – 727.

<sup>232</sup> Yhteys näkyy vielä selvemmin angloamerikkalaisissa maissa, joissa oikeusjärjestys antaa omistajan ”agentille” laajat mahdollisuudet määrittää alueella sallittuna pidettävää käytäytymistä. Rigakos ja Greener ovatkin todenneet, että ”the relationship between property and security is general to understanding the political economy of policing”. Ks. Rigakos – Greener 2000, s. 150.

perusoikeuksiin nähden annettava oikeushenkilön ja yksityishenkilön välisissä horisontaalisuhteissa.

Kirjallisuudessa esimerkiksi Hidén on puoltanut näkemystä, jonka mukaan perusoikeussuoja olisi lähtökohtaisesti yksilön suoja. Oikeushenkilöt voivat kuitenkin saada välillistä perusoikeussuojaa, mutta esimerkiksi oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen voi saada perusoikeussuojaa vain, jos suunnitellusta toimenpiteestä aiheutuu yksityisen henkilön taloudellisen edun konkreettinen ja riittävän merkittävä kaventuminen. Oikeushenkilöiden turva voidaan hakea muista lain säännöksistä eikä perustuslain tehtävänä ole turvata kaikkea sitä, mitä oikeusjärjestys turvaa. Välillisen perusoikeussuojan Hidén ulottaisi koskemaan vain yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä.<sup>233</sup> Länsineva on puolestaan asettunut oikeushenkilön perusoikeuksia puoltavalle kannalle, vaikka pitääkin yksilöiden perusoikeussuojaa perusoikeusjärjestelmän lähtökohtana. Hän toteaa, että oppi oikeushenkilöiden välillisestä perusoikeussuojasta ei ole yksiselitteinen lähtökohta. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeenkin soveltanut perusoikeussäännöksiä välittömästi oikeushenkilöihin ilman, että se olisi pohtinut lakiehdotuksen vaikutusta oikeushenkilöiden taustalla olevien yksityishenkilöiden perusoikeuksiin. Hän pitää tätä perusteltuna mm. siitä syystä, että yksityishenkilön perusoikeuksiin kohdistuvaa välillistä vaikutusta olisi hankala arvioida lakien säätämisvaiheessa. Toisaalta hän katsoo, ettei oikeushenkilöiden perusoikeussuojan tarvitse olla niin voimakas kuin yksityishenkilöiden. Kun perusoikeudet voidaan ymmärtää myös ”koko oikeusjärjestyksen läpäisevinä yleisinä oikeusperiaatteina”, niitä tulee oikeushenkilöidenkin kohdalla kunnioittaa niin paljon kuin mahdollista ilman, että vaarannettaisiin yksilöiden perusoikeuksia. Länsineva lähtee siitä, että mm. omaisuudensuoja, elinkeinovapaus, syrjäntäkielto, yhdenvertaisuus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus ovat oikeushenkilöihinikin välittömästi sovellettavissa olevia perusoikeuksia. Oikeushenkilön kohdalla tulisi kuitenkin huomiota kiinnittää myös taustalla olevaan yksilöliityntään: mitä etäisempi liittynyt, sitä vahvempana yksilön perusoikeuspositiota pidettäisiin. Oikeushenkilöllä on Länsinevan mukaan kuitenkin ainakin jonkinasteinen perusoikeussuoja.<sup>234</sup>

<sup>233</sup> Hidén 1996, s. 759 – 760. Hidén on myös kritisoinut ennen perusoikeusuudistusta vallinnutta käytäntöä, jossa oikeushenkilölle annettiin välillistä perusoikeussuojaa varsin kaavamaisesti. Kyse oli siitä, että oikeushenkilöt tietyllä tavalla automaattisesti saivat välillistä suojaa koostaan ja yksilöihin tosiasiallisesti ulottuvan vaikutuksen merkittävyydestä riippumatta. Ks. Hidén 1999a, s. 14 – 15.

<sup>234</sup> Länsineva 2002, s. 105 – 112 ja 115 – 116. Kultalahti on kritisoinut Länsinevaa siitä, että tämä näyttäisi sulkevan julkisen vallan elimet perusoikeussuojan ulkopuolelle samaan aikaan kun hän kuitenkin hyväksyy oikeushenkilöiden perusoikeussuojan. Ks. Kultalahti 2003, s. 710 – 711. Vanhemmassa kirjallisuudessa Kastari näyttäisi asettuneen sille kannalle,



Siitä huolimatta, että Länsineva asettuu puoltamaan oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa, hän korostaa varsin voimakkaasti suojan voimakkuuden suhteuttamista siihen, onko suojattavana oikeus- vai luonnollinen henkilö samoin kuin oikeushenkilön kokoon. Hän muistuttaa, että oikeusjärjestyksen on toiminnallaan turvattava kaikkien osapuolten perusoikeuksien mahdollisimman tehokas toteutuminen, mikä saattaa merkitä eriarvoisuuksien tasapainottamista sekä lainsäädäntö- että tuomioistuintasolla.<sup>235</sup>

Vaikka Länsinevan ajatus periaatteessa onkin kannatettava, siitä voi seurata myös ongelmia. Avoimeksi jää, pitäisikö erot yksilöiden välillä ottaa myös huomioon; tosiasia kuitenkin lienee, että yksilöiden vaikutusmahdollisuuksissa ja yhteiskunnallisessa asemassa on eroja, jotka vaikuttavat yksilöiden kykyyn huolehtia perusoikeuksiensa toteutumisesta käytännössä. Toiseksi sekä lainsäätäjän että tuomioistuimen olisi mahdollisimman yksityiskohtaisesti kyettävä perustelemaan, minkä vuoksi jokin taho olisi niin eriarvoisessa asemassa toiseen tahoona nähdessä, että se ansaitsee erityiskohtelun. Muussa tapauksessa kategorisoiduista ratkaisuista voisi muodostua perusteettoman ideologisia.

Veli-Pekka Viljanen on muistuttanut siitä, että ainakin normaaleissa lainsäädäntötilanteissa kysymys oikeushenkilön perusoikeussuojassa on luonteeltaan akateeminen. Hän perustelee kantaansa sillä, että lainsäädäntöhankkeet kohdistuvat vain poikkeuksellisesti oikeushenkilöiden oikeuksiin. Tällöinkin oikeushenkilöiden takaa voidaan useimmiten paikallistaa luonnollisia henkilöitä. Viljanen on kuitenkin muistuttanut myös, että jos lakiehdotus kohdistuu vain oikeushenkilöihin, tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on katsottu voitavan säätää joissakin tapauksessa pitemmälle meneviä perusoikeusrajoituksia kuin jos rajoitukset olisi kohdistettu suoraan yksityishenkilöön.<sup>236</sup>

Itse olen taipuvainen kannattamaan näkemystä, jonka mukaan oikeushenkilökin nauttii perusoikeuksien suojaa. Jos oikeushenkilöiden ei katsottaisi olevan välittömän perusoikeussuojan piirissä, siitä seuraisi eräitä ongelmia. Ensinnäkin perusoikeussuoja voisi jäädä riippumaan eräistä sattumanvaraisista seikoista, kuten esimerkiksi yhtiömuodosta. Toiminimellä toimiva ravintoloitsija saisi perusoikeussuojaa, mutta osakeyhtiömuodossa toimiva ei, vaikka intressit olisivat samanlaisia. Lisäksi yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa luonnollinen henkilö voisi aina vedota perusoikeussuojaansa, mutta oikeushenkilö ei. Tästä seuraisi, että perusoikeuksien välistä punnintatilannetta ei voisi

---

että perusoikeudet voisivat kuulua myös oikeushenkilölle. Perusoikeuksien pohjana oleva vastakkainasettelu valtion ja kansalaisen välillä olisi relevantti myös kansalaisen oikeushenkilöksi personifoidun omaisuuden suhteessa valtioon. Oikeushenkilö nauttii Kastarin mukaan muidenkin perusoikeuksien suojaa kuitenkin ”itse oikeushenkilön kulloisestakin laadusta sekä myös kunkin kansalaisvapauden luonteesta johtuvien modifikaatioiden”. Ks. Kastari 1972, s. 72 – 80.

<sup>235</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 146 – 147.

<sup>236</sup> Ks. V-P Viljanen 1999a, s. 119.



ensinkään ilmetä, ellei tämä tilanne olisi suoraan palautettavissa luonnollisten henkilöiden perusoikeuksiin, Olisin myös valmis menemään vielä pitemmälle kuin Länsineva toteamalla, ettei sillä, onko oikeushenkilö pörssiyhtiö vai pieni perheyrittäjä, ole välttämättä merkitystä oikeushenkilön perusoikeussuojan laajuuteen. Pörssiyhtiökin voinee vaatia esimerkiksi vastaavia oikeusturvakeinoja kuin perheyhtiö. Ymmärrän ajatuksen, jonka mukaan perusoikeussuoja kattaisi vain luonnolliset henkilöt. Vastakkainen näkemys saattaa johtaa kysymykseen siitä, mihin ylipäättään voidaan vetää raja perusoikeussuojan piirissä olevien suhteen. Kun toisaalta kyse perusoikeuksissa on Länsinevan mainitsemin tavoin eräällä tavalla oikeusvaltiossa vallitsevien, perustavaa laatua olevien periaatteiden ilmentymästä, oikeushenkilönkin on voitava perusoikeuksiin vedota. Muussa tapauksessa perusoikeusjärjestelmä voisi horisontaalisuhteessa tapahtuvissa punnintatilanteissa koitua vain oikeushenkilön vahingoksi, ei koskaan sen hyödyksi.

## 4 Policing ja järjestyksenpito yhteiskunnassa

### 4.1 *Policing-toiminnan määrittelyä*

Englanninkieliselle termille 'policing' ei ole luontevaa suomenkielistä vastinetta. Termin avulla on vakiintuneesti kuvattu angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa sitä toimintakenttää, jossa mm. sekä poliisi että yksityiset turvallisuuspalvelut toimivat. Policing-termillä ei viitata ainoastaan ns. julkisen poliisin toimintaan, vaan kaikkeen sellaiseen toimintaan, jolla on jotakin tekemistä yhteiskunnallisen järjestyksenpidon kanssa. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, vaan myös yksityisen turvallisuuden katsotaan yleensä kuuluvan käsitteen mukaisen toiminnan piiriin. Policing-toiminnan voidaan sanoa olevan osa sosiaalista kontrollia. Toisaalta se on kuitenkin erotettava siitä, koska sosiaalinen kontrolli koskee melkein kaikkea, jolla on jotain tekemistä sosiaalisen järjestyksen kanssa.<sup>237</sup>

van Steden on määritellyt policingin säännellyksi toiminnaksi, jonka keskeisenä tarkoituksena on ylläpitää yleisesti hyväksyttyjä normeja ja sääntöjä ja suojata sosiaalisen systeemin järjestystä. Policing-toimintoon liittyy hänen mukaansa myös valta ryhtyä pakottaviin, ihmisiä ja omaisuutta koskeviin toimenpiteisiin, jos se on välttämätöntä.<sup>238</sup> Bayley ja Shearing puolestaan liittävät policing-toiminnan rikostorjuntaan: "We are interested in all explicit efforts to create visible agents of crime control, whether by government or by non-

---

<sup>237</sup> Button 2002, s. 6.

<sup>238</sup> van Steden 2007, s. 14 – 15.

governmental institutions. So we are dealing with *policing*, not just *police*".<sup>239</sup> Policing-toimintojen suhteen keskeistä on kyetä tekemään tarvittava rajanveto yksityisen ja julkisen policing-toiminnan välillä. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeänä voidaan pitää Johin tekemää erottelua. Joh tarkoittaa private policing-toiminnalla sellaisia organisoituja, voiton tavoitteluun keskittyviä henkilöllisiä palveluja, joiden ensisijaisiin tarkoituksiin kuuluvat rikollisuuden kontrolli, omaisuuden ja hengen suojaaminen sekä järjestyksen ylläpitäminen.<sup>240</sup> Julkinen poliisi puolestaan viittaa Johin mukaan terminä "to those bureaucratically organised, professionally trained public employees entrusted with the tasks of enforcing the criminal law and maintaining order, backed by the authority of the state, paid by public fund, and accountable to democratic institutions".<sup>241</sup> Sarre puolestaan on määritellyt private policing-toiminnan seuraavasti: "Private police are those persons who are not fully sworn police officers yet who are employed or sponsored, using public or private funds, to engage in tasks (other than vigilante-style tasks) where the principal component is a security or regulatory function".<sup>242</sup>

#### 4.2 Mitä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan?

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä voidaan pitää osana policing-toimintaa. Itse yleinen järjestys ja turvallisuus on käsitteenä vanha.<sup>243</sup> Sen merkitys on eri aikoina ja eri alueilla vaihdellut. Tämän vuoksi sen tyhjentävä määrittely on varsin vaikeaa. Tutkimustehtävän kannalta on kuitenkin välttämätöntä yrittää asettaa käsite tiettyihin raameihin. Käsitteestä itsestään ei voi päätellä oikeuslauseiden sisältöä. Voidaankin aina keskustella siitä, missä

<sup>239</sup> Bayley-Shearing 1996, s. 586. Myös Bayley ja Shearing jättävät suuren osan sosiaalisesta kontrollista määrittelyn ulkopuolelle, koska määrittely koskee vain nimenomaisesti rikostorjuntaan keskittyneitä toimijoita.

<sup>240</sup> Joh 2004, s. 55.

<sup>241</sup> Mts. 61.

<sup>242</sup> Sarre 2005, s. 62. Kuten edellä todetusta ilmenee, private policing-toiminta käsittää huomattavan laajan toimintojen kirjon. Tämän vuoksi sen ja private security industry-käsitteen välille ei voikaan vetää yhtäläisyysmerkkejä: edellinen käsittää myös jälkimmäisen, mutta ei päinvastoin. Toisaalta private security industry-liiketoiminnan piiriin kuuluu myös muita kuin henkilöllisiä palveluja. Esimerkiksi turvallisuustekniikan kauppa on osa tätä liiketoimintaa.

<sup>243</sup> 1500-luvun Ruotsin hyvää järjestystä tutkinut Kotkas toteaa, että vaikka kuninkaat jo tuolloin tavoittelivat "hyvää järjestystä", sen sisältö ei ollut heidän itsensä määrittävissä. Kysymys oli ennen kaikkea olemassa olevien, tapaan kiinnittyvien oikeusnormien vahvistamisesta. Tarkoituksena oli viestittää hallitsijan vastaavan lakien noudattamisesta ja hyvän järjestyksen säilymisestä. Käsitteen sisältö oli myös huomattavasti laajempi kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkitys nykyään käsitetyssä mielessä. Ks. Kotkas 2007, s. 1004 – 1005.

määrin käsitettä on ensinkään tarpeen määritellä. On näet olemassa myös vaara, että kovin tiukkarajainen määrittely estäisi tarkastelemasta kysymyksiä, jotka eivät mahdu määrittelyn raameihin, mutta jotka olisivat aiheen käsittelyn kannalta tarpeellisia.<sup>244</sup> Eräät syyt puoltavat kuitenkin määrittely-yrityksen tekemistä. Ensinnäkin vartioimisliikkeitä on laissa kielletty ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka käsittää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Toiseksi RL 17:6a:n mukaisena vartioimisliikerikoksena on kriminalisoitu sitoumus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Jo legaliteettiperiaate edellyttää tunnusmerkistön suppeaa ja selvärajaista määrittelyä; blancosäännökset eivät rikosoikeudessamme tule kysymykseen. Edellä mainitut säännökset liittyvät toisiinsa kiinteästi. Jälkimmäisessä on kysymys nimenomaan ensin mainitussa asetetun kiellon rikkomisesta.

Erilaisissa määrittely-yrityksissä piilee aina myös jo haudatun käsitelainopillisen päättelyn vaara. Käsitelainopillisesta ajattelusta on kyse silloin, kun käsitteistä itsestään johdetaan positiiviseen oikeuteen kuulumattomia normeja. Voidaan kuitenkin Tuorin lailla todeta, että sellaisella kysymyksenasettelulla on merkitystä, jossa perätään positiivisoikeudellisen sääntelyn käsitteellisiä edellytyksiä. Tuorin mukaan kysymyksenasettelulla voidaan suunnata huomio oikeuden ”ilmitason” kulttuuriseen ja syvärakenteelliseen perustaan. Tämän perustan merkitys unohtetaan, jos pitäydytään vain positiivisen oikeusjärjestyksen ”empiriassa”.<sup>245</sup>

Eri määritelmiä yhdistävänä piirteenä on se, että niissä kaikissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite on ikään kuin pilkottu kahteen osaan siten, että erikseen tarkastellaan järjestystä ja erikseen turvallisuutta. Hallituksen esityksessä järjestyksiläiksi on muiden esitysten lailla noudatettu tätä tarkastelutapaa.<sup>246</sup> Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan perustelujen mukaan normaalin tilan säilymistä lähinnä yleisillä paikoilla, vaikka käsite saakin viimekätisen merkityksensä vasta yksittäisten käsky- ja kieltonormien kautta. Esityksessä eräänlaiseksi mittapuuksi otetaan normaali keskivertokansalaisen arvomaailman mukainen rauhallinen tila. Tällöin yleiseen järjestykseen kuuluu myös se, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla käytöksellä. Toisaalta esityksessä on myös todettu, että esimerkiksi huonon käytöksen määritelmä vaihtelee ajan, paikan ja olosuhteiden mukaan. Tämän vuoksi ”ihmisten on siedettävä hyvin pitkällekin omista käsityksistä poikkeavia tapoja”.<sup>247</sup> Turvallisuudella

---

<sup>244</sup> Esimerkiksi Makkonen on varoittanut siitä, että vakiintuneiden ilmausten ja ammattitermien ”jähmettyminen ajatustottumuksiksi, on suurimpia vaaroja, mitä liittyy tavoitteena sinänsä arvokkaaseen, mutta varmaankin toivottomaan yritykseen kiinteiden peruskäsitteiden luomiseksi”. Ks. Makkonen 1964, s. 778 – 784.

<sup>245</sup> Ks. Tuori 2003c, s. 141.

<sup>246</sup> HE 20/2002, s. 31.

<sup>247</sup> HE 20/2002, s. 31.

on järjestyslakiehdotuksen perusteluissa tarkoitettu lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Lisäksi turvallisuus käsittää turvan omaisuuteen ja muihin perusoikeuksilla suojattuihin oikeushyviin kohdistuvia loukkauksia vastaan. Kun järjestyksellä tarkoitetaan nimenomaan yleistä järjestystä, turvallisuus puolestaan käsittää sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden. Perusteluissa on lisäksi todettu järjestyksen ja turvallisuuden käsitteiden olevan sidoksissa toisiinsa, koska epäjärjestys luo turvattomuutta.<sup>248</sup> Pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rikkomista ei voida säätää rangaistavaksi vaan vaarantamisen tulee aina tapahtua aina jonkin määrätyn teon yhteydessä. Perustelujen mukaan lain noudattamista valvovan viranomaisen yksittäistapauksellinen harkinta ratkaisee viime kädessä.<sup>249</sup>

Järjestyslakiehdotuksen johdosta antamassaan mietinnössä eduskunnan hallintovaliokunta katsoi, että järjestyksenvalvojatoiminnassa (mukaan lukien järjestykselain mukaisen järjestyksenvalvojan toiminta) ei ole kysymys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä.<sup>250</sup> Mielestäni on varsin vaikeaa hahmottaa, mistä muustakaan toiminnassa on kysymys. Kun järjestykselain mukaisen järjestyksenvalvojan tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ennen kaikkea yleisillä alueilla, määre yleinen voidaan käytännössä liittää tähän tehtävään, vaikka sitä ei lain sanamuodossa olisikaan tähän liitetty. Hallintovaliokunta totesi myös, että ”varsinaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu viranomaisille”.<sup>251</sup> Epäselväksi jää, mitä hallintovaliokunta tällä lausumallaan on tarkoittanut. Ei voine olla olemassa erikseen varsinaista ja toisaalta jotain muuta yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yleisillä paikoilla tapahtuvan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen voi sanoa olevan luonteeltaan ”yleistä” riippumatta siitä, vastaako tehtävästä julkinen vai yksityinen taho.

Myös Tuori on järjestyslakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa kritisoinut perustellusti hallituksen esityksen perustelujen mainintaa siitä, että yritykset ja yksityishenkilöt voivat järjestykselain tarkoittamien järjestyksenvalvojen avulla tarvittaessa tyydyttää omia turvallisuuteen liittyviä erityistarpeitaan. Tuorin mukaan ehdotuksessa ei ole ”kysymys siitä, että yritykset tai yksityishenkilöt turvautuisivat järjestyksenvalvojiin oman henkilökohtaisen turvallisuutensa takaamiseksi vaan kyse on korostetusti *yleisestä* järjestyksestä ja turvallisuudesta”.<sup>252</sup>

Jonkinlaista johtoa sille, minkälaisen käyttäytymisen käytännössä katsotaan liittyvän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, voidaan saada tarkastelemalla järjestykselaissa järjestyksirikkomuksena kriminalisoitujen

---

<sup>248</sup> HE 20/2002, s. 31.

<sup>249</sup> HE 20/2002, s. 31.

<sup>250</sup> HaVM 28/2002, s. 15.

<sup>251</sup> HaVM 28/2002, s. 15.

<sup>252</sup> Tuori 2002a, s. 6.

tekojen alaa. Järjestyslain 16 §:n järjestysrikkomusta koskevassa säännöksessä on kriminalisoitu varsin monenlaista käyttäytymistä. Järjestysrikkomuksena pidetään mm. yleisellä paikalla tapahtuvaa metelöimistä ja muuta vastaavaa, toistuvia uhkaavia eleitä, hyökkäviä liikkeitä, suullisesti esitettyjä uhkailuja ja muuta vastaavaa pelkoa herättävää uhkaavaa käyttäytymistä sekä ampumista ja esineiden heittämistä. Lisäksi säännöksessä on kriminalisoitu päihteiden nauttiminen vastoin järjestyslain kieltoja, rakennuksen tai rakennelman omistajalle, haltijalle tai heidän edustajalleen järjestyslaissa säädetyn huolehtimisvelvollisuuden rikkominen, valon tai mainoksen käyttäminen tai poistaminen järjestyslain kiellon vastaisesti, järjestyslaissa mainitun kiellon tai kuulutuksen turmeleminen, seksuaalipalvelujen tarjoaminen järjestyslain kiellon vastaisesti, virtsaaminen tai ulostaminen järjestyslain kiellon vastaisesti, esitysten järjestäminen järjestyslain vastaisesti, rakennuksen sisäänpääsyn varmistamiseen liittyvän velvoitteen laiminlyönti, töhrimiseen soveltuvan aineen hallussapito järjestyslain kiellon vastaisesti, eläinten pitämiseen liittyvän järjestyslaissa säädetyn velvollisuuden laiminlyönti sekä toiminta vastoin järjestyslaissa säädettyä ratsastamiseen ja ajamiseen liittyvää kieltoa. Säännöksen tarkastelusta on vain rajallisesti apua sen selvittämiseksi, mitä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan. Säännöksessä on lähinnä kasuistisesti tyydytty kriminalisoimaan järjestyslain vastainen käyttäytyminen.<sup>253</sup>

Poliisilain perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, onko järjestyksen ylläpitämisessä kyse vain yleisen järjestyksen ylläpitämisestä. Perusteluissa on sinänsä aiheellisesti todettu, että käsite on laaja ja osaksi jäsentymätön. Esityksen mukaan ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja oikeudenloukkaukset”.<sup>254</sup> Tällä perusteella itse asiassa myös osa poliisin muista poliisilain 1 §:n mukaisista tehtävistä – rikosten ennalta estäminen

---

<sup>253</sup> Vaikka kasuistista lainsäätämistekniikkaa voidaankin puolustella rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta – ei voida ajatella, että järjestysrikkomuksena kriminalisoitaisiin ylipäättään vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rikkominen – järjestyslain 16 §:n säännös on sanotun periaatteen kannalta myös ongelmallinen. Kun kriminalisoinnin kohteena on esimerkiksi metelöiminen ja muu vastaava yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen, säännös saa blanco-säännöksen piirteitä. Samasta syystä ongelmallista on kriminalisoida ”muu vastaava, pelkoa herättävä uhkaava käyttäytyminen”.

<sup>254</sup> HE 57/1994, s. 32. Vertailun vuoksi todettakoon, että Valtioneuvoston yleisistunnossaan 8.5.2008 hyväksymässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan ”sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän tarjoamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta”. Ks. SM 2008a, s. 5.

ja selvittäminen – on osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Arvioitaessa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan toimeksiannon kieltoa yllä olevasta määritelmästä ei ole suurtakaan apua. On näet selvää, että vartioimisliikkeiden perustehtävän – omaisuuden vartioinnin – avulla pyritään ja pystytään myös torjumaan ja estämään ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä. Ei voida ajatella, että lainsäätäjä olisi halunnut kieltää vartioimisliikkeitä hoitamasta perustehtävänsä eli omaisuuden vartiointia.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain perusteluissa onkin valittu toinen lähtökohta. Lähtökohtana on ollut se, että vartioimisliiketoiminnan tehtävänä on yksityisen turvallisuuden ylläpitäminen.<sup>255</sup> Tämä on johtanut siihen, että yksityistä turvallisuutta ei – käsitteen vakiintuneesta merkityssisällöstä poiketen – voida sisällyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteeseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain tarkoittamassa mielessä, koska muussa tapauksessa vartioimisliikkeiden harjoittama omaisuuden vartiointikin olisi ollut osa lain kieltämää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Määreellä turvallisuus (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteessä) on tarkoitettu ainoastaan yleistä turvallisuutta sikäli kun puhutaan lain kieltämistä toimeksiannoista. Muu tulkinta merkitsisi asiallisesti ottaen sitä, ettei vartioimisliike voisi ottaa vastaan perustehtävänsä mukaista toimeksiantoa. Tämä lähtökohta on lain perusteluissa nimenomaisesti todettukin.<sup>256</sup>

Lain perusteluissa on myös todettu, että julkisen vallan on turvattava tietty perusturvallisuustaso, johon kuuluvat ainakin ”katurauhatyyppinen yleinen järjestys ja turvallisuus, viranomaisten lyhyet toimintavalmius- ja tutkinta-ajat vakavissa järjestyshäiriöissä ja törkeissä rikoksissa sekä korkeat selvitysprosentit törkeissä rikoksissa”. Yleisen ja yksityisen turvallisuuden rajaa vedettäessä olisi puolestaan arvioitava mm. sitä, onko kyseessä yleinen vai yksityinen paikka ja kohdistuuko vaara ennalta määräämättömään kohdejoukkoon vai määrättyyn kohteeseen.<sup>257</sup> Rajanvedon kannalta ratkaisevana on nähdäkseni kuitenkin pidettävä lain perustelujen lausumaa, jonka mukaan toimeksiannon tosiasiallisena tarkoituksena ei saisi olla järjestyshäiriötilanteiden hoitaminen jokamiehen oikeuksia käyttäen.<sup>258</sup> Kun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen määrittelemineen on vaikeaa, edellä mainitusta voidaan saada johtoa sen suhteen, mistä lain kiellossa oikein on kysymys. Vartija voi tietysti jokamiehen oikeuksia käyttäen puuttua yksittäiseen järjestyshäiriötilanteeseen, jos kenellä

---

<sup>255</sup> HE 69/2001, s. 55.

<sup>256</sup> HE 69/2001, s. 55.

<sup>257</sup> HE 69/2001, s. 55.

<sup>258</sup> HE 69/2001, s. 55.

tahansa olisi oikeus siihen puuttua. Tällainen puuttuminen ei kuitenkaan saa muodostua toiminnan tarkoitukseksi. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin, kuten jo aiemmin on todettu, toiminnan luonteen arviointi käytännössä.

Aiemmin mm. järjestyssääntötoimikunta on mietinnössään määritellyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä. Se on katsonut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden olevan lainsäätäjän oikeusjärjestyksessä ilmaisema vaatimus tilasta, jossa inhimillisen yhteiskuntaelämän tulee olla. Toimikunnan käsityksen mukaan järjestystä ja turvallisuutta koskevat säännökset ovat ns. joustavia normeja ja käsitteen sisältö vaihtelee ajan ja yhteiskunnan tarpeiden mukaan. Kun eri ihmisten käsitykset vaihtelevat, ei voida tarkoin rajata sitä, milloin kyseessä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Tämän vuoksi käsitteen sisältö jää toimikunnan mukaan käytännön varaan ja muokkautuu sen mukaan. Toimikunta kytkee kuitenkin mietinnössään mm. järjestyssääntöjen säännökset porrashuoneiden valaistuksesta ja sisäänkäyntien avoinna pitämisestä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.<sup>259</sup>

Kirjallisuudessa on myös esitetty käsityksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen sisällöstä. Ylösjoen mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus on tila, jossa oikein normeeratun inhimillisen yhteiskuntaelämän tulee olla. Tämän tilan on oltava sellainen, että yhteiskunnan jäsenten ja yhteiskunnan oma toiminta, keskinäinen kanssakäyminen ja vuorovaikutus voivat kehittyä tarkoituksenmukaisella ja edistyksellisellä tavalla.<sup>260</sup> Turvallisuus muodostaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen pohjarakennelman, koska turvallisuushyvät ovat muuttumattomia aineellisia oikeushyviä. Turvallisuushyviin Ylösjoki lukee koko yhteiskuntajärjestyksen, yhteiskunnan laitokset, yhteiskunnan oikeudellisesti suojatut edut sekä yhteiskunnan jäseniä koskevan hengen, terveyden ja omaisuuden turvan.<sup>261</sup> Järjestys puolestaan edustaa Ylösjoelle vahvistettuja tai muuten yleisesti hyväksytyjä muotoja, joilla turvallisuus saadaan aikaan. Toisaalta hän katsoo järjestyksen muodostuvan erilaisista järjestyshyvistä samaan tapaan kuin turvallisuus muodostuu turvallisuushyvistä. Järjestyshyviä ei voida määritellä tyhjentävästi, koska ne muuttuvat ajallisesti ja paikallisesti mm. valtakunnan osien, eri väestöryhmien ja kaupunkien mukaan.<sup>262</sup> Yksityinen järjestys, jota Ylösjoki ei tarkemmin määrittele, ei Ylösjoen

---

<sup>259</sup> KM 1981:9, s. 4.

<sup>260</sup> Ylösjoki 1965, s. 120. Ylösjoki tekee käsitteestä myös johtopäätöksiä sen suhteen, millä tavoin poliisi voi käsitteen mukaista tilaa suojatessaan puuttua hallintoalomaisten oikeuksiin ja vapauksiin. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon, että Ylösjoen näkemys on peräisin poliisin ”yleistoimivaltuuden” ajalta.

<sup>261</sup> Ylösjoki erittelee turvallisuushyvät kuuteen alakäsiteryhmään, jotka ovat 1) valtio, sen laitokset ja niiden symbolit, 2) henki, 3) terveys, 4) vapaus, 5) kunnia ja 6) omaisuus.

<sup>262</sup> Tästä huolimatta Ylösjoki erottaa yleisessä järjestyksessä ainakin seuraavat oikeushyvät: yleinen rauha, yleinen säädyllisyys, yleinen siveellisyys, yleinen luottamus, yleisen liiken-



mukaan yleensä kuulu poliisin toimialaan. Kokoavasti hän katsoo, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin kuuluvat ensinnäkin pääsääntöisesti kaikki kriminalisoidut teot. Lisäksi käsitteen piiriin kuuluu sellainen oikeuden- ja hyvien tapojen vastainen menettely tai jopa oikeudenmukainen suhtautuminen tai esineellinen tila, joka loukkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.<sup>263</sup> Menettelyn on – kuuluakseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin – tapahduttava yleisellä paikalla tai tietyin edellytyksin sen läheisyydessä mutta se voi tapahtua myös yksityisellä paikalla mm. silloin, kun kyseessä on virallisen syytteen alainen rikos. Käsitteen piiriin kuuluu myös menettely, jossa vaara kohdistuu joko yhteen tai useampaan ennalta määrittämättömään henkilöön ajasta ja paikasta riippumatta. Ylösjoki luettelee myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamat oikeushyvät eli suojeluobjektit. Niitä ovat ensinnäkin sellaiset oikeushyvät, jotka ovat jonkin rangaistussäännöksen suojaamia. Toiseksi samaan kategoriaan kuuluvat oikeushyvät, jotka kuuluvat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen suojelupiiriin ja joista on olemassa positiivisia säännöksiä. Kolmanneksi mukana ovat oikeushyvät, jotka poliisimies harkintansa mukaan sisällyttää tähän piiriin. Viimeisenä Ylösjoki mainitsee oikeushyvät, joita uhkaa henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuva luonnon ja luomakunnan taholta tuleva poliisihoidollinen vaara.<sup>264</sup>

Myös Sinisalo on pyrkinyt määrittelemään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen sisältöä.<sup>265</sup> Tosin Sinisalo ilmoittaa, ettei hänen tarkoituksenaan ole ollut kuvailla yksityiskohtaisesti tuon ”termikompleksin” sisältöä. Hän lähtee siitä, että kun kysymys on siitä, mitä näillä sanoilla lainsäädännössä tarkoitetaan, ongelma ei ole terminologinen. Oikea lähestymistapa olisi sen sijaan osoittaa oikeustapauksia käyttäen, minkälainen merkitysisältö termeille on käytännössä annettu. Sanallisen analyysin avulla ei siis voida saavuttaa kovin merkittäviä tuloksia.<sup>266</sup> Hän lähtee kuitenkin siitä, että yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan toisaalta yleistä järjestystä ja toisaalta sekä yleistä että yksityistä turvallisuutta. Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan Sinisalon mukaan lähinnä normaalisuuden säilymistä yleisillä paikoilla. Se, mitä normaali-

---

teen esteettömyys, uskonnolliset arvosymbolit, isänmaalliset arvosymbolit, kansanvaltaiset arvosymbolit ja sosiaaliset arvoperiaatteet. Ks. Ylösjoki 1965, s. 140.

<sup>263</sup> Kyseessä on tietynlainen kehämääritelmä: jos yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin kuuluvat yleistä järjestystä ja turvallisuutta loukkaavat oikeudentilat, määritelmällä ei kerrota mitään käsitteen sisällöstä.

<sup>264</sup> Ylösjoki 1965, s. 134 – 139.

<sup>265</sup> Kolehmaisena mukaan kaikki yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen määrittelyt perustuvat oikeastaan Sinisalon väitöskirjassaan esittämään määritelmään. Kolehmaisena oman määrittelyn mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus vallitsee silloin, ”kun jokainen kokee pystyvänsä nauttimaan omista perusoikeuksistaan kenenkään häiritsemättä tai niitä vaarantamatta”. Ks. Kolehmainen 2005, s. 116.

<sup>266</sup> Sinisalo 1971, s. 28 – 34.



suudella tarkoitetaan, mitataan ”yleisen käsityksen” mukaan. Hän toteaa, että eri aikakausina esiintyy erilaisia käsityksiä siitä, mikä on hyvän järjestyksen vaatimaa. Vaatimus järjestyksen säilymisestä on siis aikaan ja paikkaan sidottu. Se, mikä toisissa olosuhteissa on yleisen järjestyksen vastaista, onkin toisissa olosuhteissa sen mukaista. Yksityisissäkään tiloissa ei saa toimia siten, että toiminnan vaikutukset ilmenevät yleistä järjestystä rikkoen yksityisen alueen ulkopuolella. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyin edellytyksin myös yksityisellä paikalla tapahtuva järjestyksenpito voi olla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Turvallisuudella puolestaan tarkoitetaan Sinisalon mukaan hallintoalamaisten henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaamista. Sinisalo on toisessa tutkimuksessaan aiheellisesti todennut myös sen, että kun esimerkiksi yleistä järjestystä koskevia lausumia sisältyy poliisin toimivaltasäännöksiin, yksittäisen poliisimiehen harkinnan varaan jää paljon. Kun rajat ovat väljät, on vaikea osoittaa, että ne olisi ylitetty.<sup>267</sup>

Helminen, Kuusimäki ja Salminen yhtyvät käsitykseen, jonka mukaan yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan yleistä järjestystä ja sekä yleistä että yksityistä turvallisuutta. Heidän käsityksensä mukaan yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilymistä yleisellä paikalla. Erityisesti normaaliin tilaan kuuluu se, että kukaan ei häiritse rauhaa rangaistavalla teolla eli rikoksella. Lisäksi siihen kuuluu säädylisyyden ja hyvien tapojen noudattaminen. Poliisitoimin on syytä puuttua vain räikeisiin poikkeamiin normaaleista käyttäytymistavoista. Kun yhteiskunnassa kehitys on kulkenut entistä sallivampaan suuntaan, on selvää, että poliisi joutuu toisinaan jättämään puutumatta sellaiseenkin toimintaan, jota joku voisi pitää normaalisuuden rajat ylittävänä.<sup>268</sup> Turvallisuudella puolestaan tarkoitetaan Helmisen, Kuusimäen ja Salmisen näkemyksen mukaan ”toisaalta valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä ja toisaalta yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista”. Poliisilaissa oleva erillinen maininta rikosten ennalta estämisestä johtuu heidän mukaansa siitä, että on tulkinnanvaraista, kuuluuko kaikkien rangaistavien tekojen estäminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen piiriin. Turvallisuutta uhkaavan menettelyn ei tarvitse kaikissa tilanteissa olla rangaistavaa.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Sinisalo 1973, s. 94.

<sup>268</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 19 –22. Tekijät valaisevat normaalisuuden rajojen suhteellisuutta myös esimerkein: ”Mittapuu on suurkaupungin keskustassa toinen kuin herättäjäjuhlilla maaseutukunnassa. Sinfoniakonsertissa sopivuuden raja on toinen kuin rock-konsertissa”. Sinisalo puolestaan käyttää vastaavina esimerkkeinä jääkiekkoottelua ja yön tunteja asunto-korttelissa. Ks. Sinisalo 1971, s. 32.

<sup>269</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 22.

Kulla on pitänyt Sinisalons ja Helmisen, Kuusimäen ja Salmisen tulkintoja perusteluiltaan niukkoina. Hän on kritisoinut mm. järjestyksilain perusteluissa esitettyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ulottumista myös yksityiseen turvallisuuteen, mitä hän pitää kansainvälisesti ainutlaatuisena ratkaisuna. Esimerkiksi poliisilain perusteluista ei Kullan mukaan ole saatavissa tukea sille, että poliisin tehtäväpiiri ulottuisi myös yksityisen turvallisuuden edistämiseen. Toisaalta hän katsoo, että yleisen ja yksityisen turvallisuuden välinen raja saattaa olla murentunut, koska poliisilain 1 §:ään on lisätty säännös poliisin tehtävästä turvallisuusviranomaisena. Kulla on joka tapauksessa yhtynyt Ståhlbergin tulkintaan, jonka mukaan järjestyksivallan ei tule sekaantua yksityiselämän piiriin.<sup>270</sup>

Nuotio katsoo yleisen järjestyksen ja turvallisuuden olevan enemmän hallinto- ja poliisioikeudellinen kuin rikosoikeudellinen käsite. Järjestyshäiriön alaa hän pitää turvallisuutta vaarantavien tekojen alaa laajempana. Järjestystä voidaan rikkoa joko meluamalla tai epäjärjestystä aiheuttamalla ja turvallisuuden vaarantamisesta puolestaan on kyse silloin, kun vaarannetaan ihmishenkiä tai terveyttä. Hän tekee myös päätelmän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ulottuvuudesta: yleinen järjestys ja turvallisuus koskee yleisiä alueita, kun taas muut tilat ja alueet ”katetaan” kotirauhaa ja julkisrauhaa koskevien suojauslainsäädännön avulla.<sup>271</sup>

Vuoden 1976 poliisilakkoa tutkineet Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijat esittivät mielenkiintoisia näkemyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen käytännön implikaatioista. Heidän mukaansa järjestyshäiriöitä oli vaikea luonnehtia yleisellä tasolla. Kuitenkin oli ilmeistä, että nuoren henkilön katsottiin häiritsevän järjestystä vanhaa helpommin vastaavalla tavalla kuin ”nukavierun alkoholistin” enemmän kuin ”humalaisen herran”. Tutkijoiden mukaan poliisi pystyi päättämään suhteellisen vapaasti sen, mitä käytännössä pidetään järjestyshäiriönä. Vaikka kyse ei olisikaan ollut poliisimiesten mielivaltaisista ratkaisuista, poliisin näkökulma saattoi kuitenkin erota ”kadun kansalaisen” näkökulmasta. Poliisi saattoi siis arvioida muusta väestöstä poikkeavasti järjestystä. Tähän vaikutti tutkijoiden mukaan mm. se käytännön seikka, että poliisi suorittaa usein havainnointiaan autosta, jolloin paikallaan olevat ryhmät ja sammuneet humalaiset ovat helpoimmin havaittavissa. Tutkijat muistuttivat myös siitä, että poliisinkin toiminta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä saattaa

---

<sup>270</sup> Kulla 2002, s. 3. Ståhlberg tosin jatkaa, että järjestyksivallan tehtävä alkaa mm. silloin, kun yksilö menettelyllään saattaa aiheuttaa vaaraa yhteiskunnalle tai muille yksityiselle. Ks. Ståhlberg 1911, s. 159. Voidaan siis päätellä, että Ståhlberginkin näkemyksessä yksityinen turvallisuus sai painoarvoa sikäli kuin kyse oli yksityisten välisten suhteiden vaarantamisesta.

<sup>271</sup> Nuotio 2008, s. 263 – 264. Itse asiassa myös julkisrauhan suojaamat alueet voivat olla yleisiä alueita.

vain siirtää ongelman toiseen paikkaan: ”Kadulla ryyppääminen on epäilemättä järjestyshäiriö, sopimatonta ja siivotonta, mutta varmasti ihminen kokee epämiellyttävämmäksi tavata ryyppääjän porraskäytävästään, jonne poliisin partiointi on tämän ajanut”.<sup>272</sup>

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä on varottava vetämästä normatiivisia johtopäätöksiä. Sen sijaan edellä esitetystä voidaan kyllä tehdä joitakin päätelmiä käsitteen ja sen mukaisen tilan suhteen:

1. Käsitteen merkityssisältö on epämääräinen eikä yksiselitteistä määritelmää voida esittää.
2. Käsitteen mukainen tila vaihtelee alueellisesti ja ajallisesti.<sup>273</sup> Toisaalta monissa käsitteen määrittely-yrityksissä viitataan normaalina pidettävään tilaan. Käsitykseni mukaan ”normaalin” käsitteeseen liittyy useita riskitekijöitä ja on olemassa vaara, että sitä voidaan käyttää väärin.<sup>274</sup> Erilaiset käsitykset ”normaalista” liittyvät mitä suurimmassa määrin myös erilaisiin moraalikäsityksiin. Kun toisaalta on jo pitkään ollut nähtävissä trendi poistaa rikosoikeudellisen sääntelyn piiristä ”moraaliperustainen” sääntely, normaaliuden kytkeminen yleiseen järjestykseen merkitsee eräänlaista jännettä moraalisääntelystä.
3. Käsitteellä viitataan ennen kaikkea eräänlaiseen kollektiiviseen tilaan, jossa yhteyttä yksilön henkilökohtaiseen turvallisuuteen on normaalisti vaikea paikantaa.
4. Epiteetti yleinen viittaa ainoastaan järjestykseen, kun taas turvallisuudella tarkoitetaan käsitteessä sekä yleistä että yksityistä turvallisuutta.<sup>275</sup> Poikkeuksena on mainittava yksityisistä turvallisuuspalveluista

---

<sup>272</sup> Takala 1979, s. 199 – 200.

<sup>273</sup> Esimerkkinä käsitteen alan muuttumisesta ajan kuluessa voidaan mainita alkoholin turvallisuushaitat, jotka Pajuoja mukaan on entistä enemmän alettu nähdä terveyteen liittyvinä haittoina, kun niitä vielä 1970-luvulle tultaessa pidettiin olennaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvinä haittoina. Pajuoja 2007, s. 1048 – 1049.

<sup>274</sup> Ymmärtääkseni Hirsch on turvavaltio-teoriassaan viitannut mm. juuri normaalin käsitteeseen liittyviin riskeihin. Hirsch muistuttaa siitä, että ”se, joka ei kitkatta sopeudu fordistiseen työ – ja kulutuskehään, joka ei vastarinnatta anna hallita itseään ja valjastaa itseään itsensä ulkopuolelta määräytyneisiin toimintayhteyksiin, joka porvarillisia kansalaisoikeuksia käyttämällä pyrkii lunastamaan porvarilliset lupaukset itsemääräämisestä ja itsensä toteuttamisesta, on epäilyttävä”. Ks. Hirsch 1983, s. 125. ”Normaaliuden” ja ”keskivertokansalaisuuden” määrittelyyn liittyy myös samanlaisia ongelmia kuin mitä Lappi-Seppälä on todennut liittyvän ”yleisen oikeustajunnan” määrittelyyn. Lappi-Seppälän mukaan ”ihmisten käsitykset poikkeavat toisistaan usein niin paljon, että puhuminen yleisestä oikeustajunnasta pohjaa usein puhtaaseen fiktion”. Ks. Lappi-Seppälä 1987, s. 175 – 183.

<sup>275</sup> Käsitteen määrittelyyn liittyvät ongelmat tulevat havainnollisesti esille juuri siinä konsensusessa, joka vallitsee toisaalta järjestyksen ja toisaalta turvallisuuden käsitteen mukaisten ulottuvuuksien suhteen. Konsensus on saavutettu järjeilemällä eikä järjeilyn oikeellisuutta

annetun lain perustelujen määritelmä, jossa yksityinen turvallisuus on suljettu käsitteen ulkopuolelle.

5. Vartioimisliikkeille laissa asetettu kieltoa ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevaa toimeksiantoa ei voi suoraan tulkita tekemällä päätelmiä käsitteen sisällöstä. Sen sijaan vastausta on haettava siitä, minkä vuoksi kielto ylipäätään on annettu.

#### *4.3 Henkilökohtaisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suhteesta käyty keskustelu*

Keskustelu henkilökohtaisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden välisestä suhteesta sekä turvallisuuden suhteesta perinteisiin vapausoikeuksiin käynnistyi perustuslakivaliokunnan annettua 1999 lausuntonsa hallituksen järjestyksensivalvolakiesityksestä.<sup>276</sup> Lausunnossa järjestyksensivalvoille esitettyjä toimivaltuuksia perusteltiin mm. julkisen vallan velvollisuudella turvata HM 6 §:ssä säädetty oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Kenties voimakkaimmin lausuntoa on kritisoinut Tuori. Hän on nähnyt lausunnossa ilmentymiä huolestuttavasta kehityksestä laajemminkin. Tuori kritisoi sitä, että lausunnossa järjestyksensivalvoille annettavia toimivaltuuksia on perusteltu valtiovallalle asetetulla velvollisuudella henkilökohtaisen turvallisuuden takaamiseen. Kun koko perusoikeusjärjestelmä on Tuorin mukaan pohjautunut yksilön suojalle valtiovallan toimia vastaan valtion ja yksilön välisissä vertikaalisuhteissa, pääpaino onkin alettu äkkiä nähdä yhteiskunnan jäsenten välisissä horisontaalisuhteissa. Hänen mukaansa ”valtion väkivaltakoneiston kuten poliisin toiminta ei ole enää jotain perusoikeuksille ulkoista, jolle perusoikeudet asettavat pidäkkeitä, vaan jotain, mitä perusoikeudet päinvastoin perustelevat, jopa suorastaan edellyttävät”.<sup>277</sup> Hän katsoo, että yleisötilaisuuksiin osallistu-

---

voida suoraan kontrolloida. Kyse on juuri siitä, josta esimerkiksi Aarnio on käsiteläinopin suhteen varoittanut. Ks. Aarnio 1989, s. 123.

<sup>276</sup> Kollektiiviseksi mielletyn turvallisuuskäsitteen uhka perinteisille vapausoikeuksille on sinänsä tiedostettu jo varhain. Niinpä esimerkiksi Ståhlberg on muistuttanut tästä jo vuonna 1911 julkaistussa kirjoituksessaan: ”Mutta kun tehokasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämistä varten poliisille on tarkoilla säännöksillä tai yleisillä valtuutuksillakin myönnetty laaja oikeus käyttää valtion käsky- ja pakkovaltaa, oikeus tarvittaessa varsin kovakouraisesti ryhtyä kansalaisten omaisuuteen, vapauteen, äärimmäisissä tapauksissa henkeenkin käsiksi, niin tässä on mitä turmiollisinten väärinkäytösten vaara tarjona; ja sentähden on myöskin välttämätöntä, että järjestysvallalla on lain ja tavanomaisen oikeuden asettamat oikeudelliset rajansa. Jos näitä rajoja lainsäädännössä ja käytännössä yhä selvennetään, jos niitä tunnollisesti noudatetaan, niin silloin ja ainoastaan silloin järjestykselta voi tehokkaasti tehdä tehtävänsä yhteiskunnan ja yksityisten turvana, toiselta puolen yksityisten oikeutettuja ja oikeuksia vaaranalaiseksi saattamatta ja tuhoamatta”. Ks. Ståhlberg 1911, s. 162.

<sup>277</sup> Tuori 1999a, s. 921.

vien turvallisuus on virheellisellä tavalla samaistettu turvallisuuteen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. Tuorin mukaan tämä liittyy osin siihen, että Suomessa turvallisuutta on – toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa – tulkittu kollektiivisena tilana.

Tuori ilmaisee huolensa siitä, että valtion velvollisuudella taata yhteiskunnan jäsenten henkilökohtainen turvallisuus voidaan perustella kaikkea, jossa jollekin taholle annetaan oikeus voimakeinojen käyttöön. Kyse on laajemmin ottaen siitä, että perusoikeuksien rajoituksia vertikaalisuhteissa perustellaan horisontaalisuhteiden turvaamisella. Tuori ei kuitenkaan kategorisesti asetu kritiikissään sille kannalle, että yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella ei milloinkaan voisi rajoittaa vapausoikeuksia.<sup>278</sup> Hän ei myöskään kiistä horisontaalivaikutuksen olemassaoloa. Hän toteaa tarkoittaneensa vain sitä, että vapausluonteiset perusoikeudet on pidettävä erillään niiden rajoittamiseen tähtäävistä kollektiivisista intresseistä.<sup>279</sup> Kritiikkinsä lopuksi hän varoittaa myös poliisin yleistöimivaltuuden haamusta: hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan perustelukäytännöstä on vain lyhyt askel siihen, että niitä poliisin toimia, joilla ei ole perustetta nimenomaisissa toimivaltasäännöksissä tai jotka ovat jopa niiden kanssa ristiriidassa, ryhdytään perustelemaan velvollisuudella taata kansalaisten henkilökohtainen turvallisuus.<sup>280</sup>

---

<sup>278</sup> Tuori jättää kuitenkin kertomatta, milloin yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella voitaisiin hänen käsityksensä mukaan perustella vapausoikeuksien rajoittamista. Hän ikään kuin tuomitsee ensin kategorisesti vapausoikeuksien rajoittamisen kollektiiviperustaisilla intresseillä ja sen jälkeen jättää pienen, tarkemmin yksilöimättömän takaportin.

<sup>279</sup> Kuten Nuotio on todennut, turvallisuus on juuri sikäli ongelmallinen käsite, että se saatetaan mieltää sekä kollektiiviseksi että yksilölliseksi käsitteeksi. Sen mieltäminen kollektiiviseksi johtaa helposti siihen, että se samaistetaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Tällöin viimeksi mainitun alle saatetaan alistaa yksilöllisiä vapausoikeuksia. Pahimmassa tapauksessa yksilön on kollektiivisen turvallisuuden nimissä luovuttava oikeuksistaan. Olennaista onkin Nuotion mielestä se, että turvallisuuden maksimointi edellyttäisi vapauden minimointia ja tämän vuoksi turvallisuus jää eräänlaiseksi utopiaksi. Ks. Nuotio 2008, s. 258 – 259. Myös mm. Koskela ja Tuominen ovat todenneet, että monet turvallisuuteen tähtäävistä keinoista ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä käytettäessä samalla myös menetetään jotakin. Ks. Koskela – Tuominen 2003, s. 116. He käyttävät esimerkkinä kameravalvontaa, jolla mahdollisesti saavutettavan turvallisuuden vastapoolina on lisääntyvä kontrolli ja kaventuva yksityisyys. Koskela lienee tarkoittanut myös kollektiivisen turvallisuuden ja perinteisten vapausoikeuksien välistä ristiriitaa todetessaan, että ”ei voi saada samaan aikaan ”avointa” ja ”suljettua” kaupunkia, koska nämä vaihtoehdot rajaavat toisensa pois”. Ks. Koskela 2003a, s. 281.

<sup>280</sup> Tuori 1999a, s. 931. Tuorin huoli ei käsitykseni mukaan ole täysin aiheeton. Lindstedt on viitannut eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusmiehen kolmeen ratkaisuun, joiden perustana olleissa tapauksissa oli ainakin osin ollut kyse siitä, että poliisi oli perustellut toimintaansa ilman nimenomaista toimivaltuutta tai ainakin valtuutta merkittävästi väljentäen turvallisuus-perusoikeuden turvaamisella. Ks. Lindstedt 2007, s. 1032. Käsitykseni mukaan poliisi ei ole ratkaisuissaan kuitenkaan vedonnut perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Kyse saattaa ennemminkin olla pyrkimyksestä yleisemminkin venyttää lain

Vastaavansuuntaista kritiikkiä kuin Tuori on esittänyt myös Pohjolainen. Hän pitää perustuslakivaliokunnan lähtökohtaa – sitä, että kyse perusoikeuden rajoituksessa on toisen perusoikeuden, tässä tapauksessa henkilökohtaisen turvallisuuden, takaamisesta – kestävämmänä. Hän puhuu turvallisuudesta jopa superoikeutena todeten Tuorin kanssa samansuuntaisesti, että ”henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeussäännöksestä ollaan johtamassa – ns. horisontaalivaikutusta apuna käyttäen – yleistä turvallisuuslauseketta, josta puolestaan ollaan muotoamassa superoikeutta, johon viitaten melkein kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulisi mahdolliseksi.”<sup>281</sup>

Lavapuro yhtyy osittain Tuorin kritiikkiin. Yksilön oikeuksien ja kollektiivisten hyvien välinen ero on hänen mukaansa jätetty huomioimatta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Tästä huolimatta ei hänen mukaansa ole kuitenkaan perustetta kiistää perusoikeuksien horisontaalivaikutusta. Julkisella vallalla voi Lavapuron mukaan olla myös peruste rajoittaa esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa, jos se on tarpeen yhteiskunnallisen katastrofin ehkäisemiseksi. Yksittäinen rajoitus on tällöin hyväksyttävissä, koska sen avulla suojataan muiden yksilöiden oikeuksien toteutumista. Pelkkä yleisluonteinen vetoaminen ei kuitenkaan riitä, vaan Lavapuro peräänkuuluttaa perustuslakivaliokunnalta eräänlaisen riskiarvion tekemistä.<sup>282</sup> Valiokunnan pitäisi aina ottaa selkeästi kantaa siihen, kuinka konkreettisena uhkaa perusoikeudelle pidetään. Siitä, että jonkun henkilön turvallisuus voi vaarantua, on Lavapuron mielestä vielä matkaa siihen, että kaikkien tilaisuuteen osallistuvien oikeutta voitaisiin rajoittaa antamalla järjestysmiehille tarkastusoikeus.<sup>283</sup> Lavapuro korostaa vielä, että perusoikeuksien rajoitusten on täytettävä kaikki perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelon asettamat vaatimukset.<sup>284</sup> Itse olen taipuvainen olemaan Lavapuron kanssa samaa mieltä siitä, että perustuslakivaliokunnan kannanottojen tulisi kuvataunkaltaisissa tapauksissa perustua konkreettiseen todennäköisyysarvioon. Ei riitä, että valiokunta vain

---

tulkintamahdollisuuksia perusoikeusmyönteiseen tulkintaan vetoamalla tai vetoamalla kokonaisvaltaiseen, periaatteet huomioon ottavaan tulkintaan. Juuri tästä kehityksestä on esimerkiksi Aarnio – mikäli olen oikein ymmärtänyt – varoittanut. Ks. Aarnio 2002, erit. 525 – 526. Aarnio pitää riskinä nimenomaan sitä, että lain apologiasta siirrytään perustuslain apologiaan.

<sup>281</sup> Pohjolainen 1999b, s. 941 – 942.

<sup>282</sup> Hieman vastaavaa lienee yleisellä tasolla tarkoittanut Ollila katsoessaan, että etäiset turvallisuushkia tai varallisuusarvoja koskevat riskit voisivat johtaa toisten vapausoikeuksiin puuttumiseen vain tiukan välttämättömyysarvioinnin jälkeen. Hän muistuttaa myös siitä, että uhkakuvien torjunnassa voidaan turvautua muihinkin keinoihin kuin vapausoikeuksiin puuttumiseen. Ks. Ollila 2005, s. 791

<sup>283</sup> Lavapuro 2000, s. 417.

<sup>284</sup> Lavapuro 2000, s. 414 – 418.

mainitsee uhan, mutta ei kerro mitään sen toteutumisen todennäköisyydestä.<sup>285</sup> Perusoikeuksien rajoittaminen toiseen perusoikeuteen vetoamalla edellyttäisi sitä, että konkreettinen uhka olisi riittävän suuri.

Viljanen ei ehdottomasti sulje pois sitä, etteikö kollektiivinen hyvä voisi toimia perusoikeuden rajoitusperusteena. Siihen tarvitaan hänen mukaansa kuitenkin erityisperusteluja.<sup>286</sup> Hän katsoo toisaalta, ettei oikeutta henkilökohtaisen turvallisuuteen ja kollektiiviperusteista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä voida kaikissa tilanteissa pitää toisistaan erillään.<sup>287</sup> Pahimpana ongelmana perustuslakivaliokunnan lausumassa Viljanen pitää kuitenkin sitä, että valiokunta ”tuli käyttäneeksi oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen – ei ainoastaan osoittamaan, että sääntelylle oli olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste – vaan samalla koko lopullisen tulkintaratkaisun viimekätisenä legitimaationa”.<sup>288</sup> Hän viittaa valiokunnan hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimista antamaan lausumaan, jossa valiokunta tukeutui henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan perusoikeussäännökseen nimenomaan rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä arvioidessaan. Viljasen mukaan ongelma on ratkaistavissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin avulla. Testiä on tarkasteltava kokonaisuutena, jonka läpäisemiseen vaaditaan jokaisen osatestin läpäiseminen.<sup>289</sup> Näin oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen tulisi tarkasteltavaksi rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä koskevan osatestin yhteydessä. Perusoikeuksien horisontaalivaikutukseen ei Viljasen mielestä liity ylipääsemättömiä ongelmia, kunhan rajoitus läpäisee yleisten rajoitusedellytysten testin. Hän toteaaakin, että Tuorin kritiikkiä henkilökohtaisella turvallisuudella argumentointia kohtaan ei ole syytä yleistää koskemaan muilla perusoikeuksilla argumentointia. Toisaalta hän yhtyy Tuorin käsitykseen siitä, ettei henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvän perusoikeuden päätehtävänä voi olla toisen perusoikeuden rajoittaminen.<sup>290</sup> Lopuksi

---

<sup>285</sup> Kokonaan toinen asia on, että esimerkiksi ravintoloissa tai niiden liepeillä tapahtuvien pahoinpitelyjen osuus pahoinpitelyrikosten kokonaismäärästä on niin suuri, että asiakkaiden henkilökohtaisen turvallisuuden uhkaa ei olisi käytännössä kovin vaikea perustella.

<sup>286</sup> V-P Viljanen 2001a, s. 170.

<sup>287</sup> Mts. 173.

<sup>288</sup> Mts. 175.

<sup>289</sup> Itse asiassa Viljanen tulee tässä todenneeksi myös, että testin läpäisy kokonaisuutena edellyttää ”vain” kaikkien osatestien läpäisemistä. Kokonaisuus ei siten olisi enempää kuin osiensa summa eli kun osatestit on läpäisty, rajoitusta ei enää tarvitse tarkastella kokonaisuutena.

<sup>290</sup> V-P Viljanen 2001a, s. 179 – 180. Kun Viljanen toteaa, ettei Tuorin kritiikkiä ole syytä yleistää koskemaan muilla perusoikeuksilla argumentointia perusoikeuksien rajoituksia perusteltaessa, toteamuksesta saa sellaisen kuvan, että nimenomaan turvallisuudella argumentointi ei Viljasenkaan mielestä olisi sallittua. Tätä hän ei kuitenkaan liene tarkoittanut.



Viljanen huomauttaa, että oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on käsitteenä paljon täsmällisempi kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Käsitteet tulisivat mahdollisimman paljon pitää erillään toisistaan.<sup>291</sup>

Viljasen kritiikkiin esittämässään vastauksessa Tuori – todeten sinänsä Viljasen lailla, että on tärkeää korostaa yleisten rajoitusedellytysten kokonaisuutta – pitää oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen muihin perusoikeuksiin nähden eri asemassa olevana rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Hän pitää ongelmallisena sitä, että turvallisuus-perusoikeutta käytetään edes rajoitusedellytysten yhdessä, hyväksyttävyyttä koskevassa osatekstissä. Tämä johtuu siitä, että turvallisuus on perusoikeutena ”vaarallisen lähellä sellaista kollektiivista hyvää, joka perusoikeusajattelussa perinteisesti on nähty ikään kuin perusoikeuksien vastapooliksi ja jonka tavoittelun perusoikeuksien on ollut määrä ohjata oikeudellisiin uomiinsa”.<sup>292</sup> Yleinen turvallisuus voidaan näet aina todeta yksittäisten henkilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden summaksi. Poliisivaltio on Tuorin mukaan vaarassa tulla imaistuksi oikeusvaltion sisälle turvallisuus-perusoikeuden itsenäistämisen myötä, vaikka oikeusvaltion tehtävänä oli alun pitäen hillitä poliisivaltion instrumentalismia.<sup>293</sup>

Länsineva on myös ottanut kantaa kollektiivisten intressien ja yksilöllisten oikeuksien väliseen suhteeseen perusoikeusjärjestelmässä. Raja näiden intressien välillä on Länsinevan mukaan jossain määrin suhteellinen eikä kaikkia kollektiivisia intressejä voida jättää perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Kollektiivisilla intresseillä saattaa olla yhteyksiä henkilökohtaisiin perusoikeuksiin ja ne saattavat olla niihin palautettavissa. Länsineva ottaa esimerkiksi kysymyksen poliisin toimivallasta ja resursseista. Hän katsoo, että olisi liian yksinkertaistavaa tarkastella niitä yksinomaan yksilön perusoikeussuojan näkökulmasta vastakkaisen julkisen pakkovallan näkökulmasta.<sup>294</sup> Tämän vuoksi poliisin resurssien ja toimivaltuuksien vähäisyyttä ei voidakaan pitää perusoikeussuojan toteutumisen kannalta optimaalisena tilana, vaan olisi tavoiteltava eräänlaista tasapainotilaa.<sup>295</sup> Länsineva on kuitenkin samaa mieltä Tuorin kans-

---

<sup>291</sup> V-P Viljanen 2001a, s. 184.

<sup>292</sup> Tuori 2002b, s. 108.

<sup>293</sup> Tuori 2002b, s. 109. Vastaavaa lienee tarkoittanut myös Wuori todetessaan, että ”turvallisuudesta on... tullut keppihevonen, jolla ratsastaen murennetaan meille vielä varsin uusia länsimaisia vapausoikeuksia”. Wuori 2002, s. 171.

<sup>294</sup> Länsineva 2002, s. 139. Terenius on mielestäni aiheellisesti muistuttanut siitä, ettei poliisinkaan toimintaa voida aina nähdä pelkästään kollektiivi-intresseistä käsin. Esimerkiksi poliisimiehen hätävarjelu-oikeudesta puhuttaessa ”tulee myös olla erityisen varovainen, ettei... yleiseen turvallisuuteen liittyvällä perusoikeusargumentoinnilla tukahduteta muita poliisimiehen hätävarjelu-oikeuteen liittyviä perusoikeusargumentteja”. Ks. Terenius 2007, s. 38.

<sup>295</sup> Länsineva 2002, s. 139. Kysymys lieneekin viime kädessä juuri tasapainotilan hakemisesta. Jos kollektiiviset intressit saavat ylliotteen, voi toteutua se, mistä Kyntäjä on varoittanut:



sa siitä, ettei yleistä järjestystä ja turvallisuutta voida suoraan punnita samantasoisena punnuksena yksilöllisten perusoikeuksien kanssa. Jotkut kollektiiviset intressit voivat kuitenkin läpäistä perusoikeuksien rajoitusedellytysten testin muita kollektiivisia intressejä helpommin sen vuoksi, että niillä on kiinteä yhteys perusoikeusjärjestelmään.<sup>296</sup> Yleisesti Länsineva muistuttaa siitä, ettei yksilöiden negatiivisia vapauksia julkisen vallan puuttumisia vastaan tule korostaa sellaisella tavalla, että se veisi pohjan julkisen vallan positiivisten toimintavaroitteiden täyttämiseen liittyviltä vaatimuksilta. Länsinevan mukaan tällainen korostaminen saattaisi johtaa siihen, ”ettei julkisen vallan olisi mahdollista täyttää kaikkia perusoikeuksien suojaamiseen ja toteuttamiseen liittyviä positiivisia toimintavaroitteita, jolloin ajatus kaikille yksilöille yhtäläisesti kuuluvista ja myös tosiasiaa merkityksellisistä perusoikeuksista ei voisi toteutua”.<sup>297</sup>

Kysymys kollektiivisen ja henkilökohtaisen turvallisuuden suhteesta on noussut esiin myös Virtasen kritiikissä pakkokeinolain ns. itseapua koskevaa PKL 1 luvun 2a §:n säännöstä kohtaan. Virtanen viittaa itseapusäännöstä kritisoidessaan mm. siihen, etteivät yleisen turvallisuudentunteen tai yleisen järjestyksen lisääminen ole palautettavissa perusoikeussäännöksiin.<sup>298</sup> Kuitenkin on muistettava, että itseapu kohdistuu – tai ainakin sen pitäisi kohdistua – aina henkilöön, joka on omalla toiminnallaan aiheuttanut toimenpiteen tarpeen. Kyse ei ole ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta ikään kuin kollektiivisen turvallisuushyvän suojelemiseksi vaan konkreettisen oikeudenloukkauksen seurauksesta.

Olisi syytä pitää mielessä, että siinä keskustelussa, jonka Tuori yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä aloitti, oli kysymys nimenomaan kollektiivisena pidettävän hyvän suhteesta yksilölliseen hyvään. Kyse oli siitä, ettei kollektiivisella turvallisuudella ainakaan rajattomiin voida perustella kaajoamista olennaisiin vapauteen liittyviin perusoikeuksiin ja ettei kollektiivista turvallisuutta voida samaistaa perusoikeutena turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Itseavun kaltaisen oikeuden käyttämisessä ei käsitykseni mukaan ole tätä riskiä eikä itseapusäännöstä myöskään ole yritetty perustella julkisen vallan velvollisuudella henkilökohtaisen turvallisuuden takaamiseen. Asetelmaa voidaan sinänsä tarkastella perusoikeuksien horisontaalivaikutuk-

---

kontrolli uhkaa pahimmassa tapauksessa juuri niitä oikeushyviä – kansalaisten koskemattomuutta, vapauksia ja oikeuksia – joita sen pitäisi puolustaa. Ks. Kyntäjä 2000, s. 109. Vastaava tasapainotilan etsintä näkyy myös poliisin käytännön toiminnassa. Kyntäjä ja Laitinen ovatkin muistuttaneet, että ”vaatimus siitä, että poliisit ovat yhteiskuntarauhan takaajina, on ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, että poliisin tulee suojella yksilöllisten oikeuksien toteutumista. Ks. Kyntäjä - Laitinen 1983, s. 267.

<sup>296</sup> Länsineva 2002, s. 139 – 140.

<sup>297</sup> Mts. 130 – 131.

<sup>298</sup> Virtanen 2004, s. 1066.

sen tasolla. Kyse on kahden perusoikeuden välisestä kollisiotilanteesta, jossa vastakkain ovat tekijän henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja ja esineen omistajan omistusoikeus. Näiden perusoikeuksien välisen punninnan tekeminen on suositeltavaa säädettäessä itsepusäännöksen kaltaisia säännöksiä. Pidän kuitenkin hieman ongelmallisena, jos kollektiivisen turvallisuuden nähdään ikään kuin kummittelevan taustalla kaikkialla – sielläkin, jossa sääntelyä ei ole edes yritetty perustella siihen liittyvillä argumenteilla.

Käydyn keskustelun voi sanoa tietyllä tavalla kuvastavan turvallisuuteen liittyvien käsitteiden epämääräisyyttä. Yleinen järjestys ja turvallisuus on pitkälti nähty kollektiivisena hyvänä, johon yksilöiden henkilökohtaista turvallisuutta ei voida samaistaa ja jota ainakaan ei voida pitää yksilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden summana. Toisaalta on myös katsottu, että kollektiivisilla intresseillä on ainakin jonkinasteinen yhteys myös henkilökohtaisiin perusoikeuksiin. Niinpä ei voidakaan täysin ajatella, että kollektiivisten intressien ja henkilökohtaisten perusoikeuksien välillä käytäisiin nollasummapeliä, jossa toisen lisäys automaattisesti vähentäisi toisen painoarvoa. Vastaava pätee myös kysymykseen perusoikeuksien vertikaali- ja horisontaalivaikutuksesta: vaikka pääpaino on alun perin nähty julkisen vallan ja yksilön välisissä suhteissa, myöskään horisontaalivaikutusta ei voida sulkea pois. Tietynasteisen yksimielisyyden voinee sanoa vallitsevan siitä, että kollektiiviperusteinen turvallisuus täytyy voida tietyllä tavalla kytkeä yksilöiden henkilökohtaiseen turvallisuuteen, jotta siihen voitaisiin perusoikeuksien rajoitusperusteena vedota.

# III YKSITYISET TURVALLISUUSPALVELUT LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

## 1 Järjestyksenvalvojalainsäädännön historiasta

Ensimmäinen maininta järjestysmiehistä – jolla nimellä järjestyksenvalvojat tunnettiin vuoden 1999 järjestyksenvalvojalakiin asti – on julkisista huveista maaseudulla annetussa asetuksessa vuodelta 1924. Asetuksessa määrättiin, että kruununnimismiehen, jolta lupa julkisiin huveihin oli haettava, oli henkilökohtaisesti oltava huveissa läsnä järjestyksenpidon sitä vaatiessa. Mikäli tämä ei ollut mahdollista, kruununnimismies saattoi uskoa järjestyksenpidon joko alaisilleen poliisimiehille tai erityisille järjestysmiehille. Järjestysmiehen tehtäviin oli kunnan tai huvien toimeenpanijan hankittava luotettavia ja sopivia henkilöitä, joiden valvonta kuului kruununnimismiehelle. Erikseen säädettiin siitä, että poliisimiehen lisäksi myös järjestysmiehellä oli julkisiin huveihin vapaa pääsy. Myös järjestysmiehen (ja poliisimiehen) toimivaltuuksista huveissa oli säädetty. Henkilön saattoi ensinnäkin poistaa huveista, jos hän häiritsi siellä järjestystä eikä käskyn saatuaan siitä herennyt. Poistamisoikeuden kohteena saattoi olla myös henkilö, joka ei noudattanut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annettuja ohjeita, vaikka siitä oli hänelle huomautettu.<sup>299</sup> Asetuksessa oli säädetty myös järjestysmiehelle kuuluvasta oikeudesta keskeyttää hovit tietyin edellytyksin. Erikseen oli säädetty, että kielto varustautua julkisiin huveihin ampuma-aseella, puukolla, tikarilla, nyrkkiraudalla tai muulla aseella ei koskenut järjestysmiestä.

Lain tasolle järjestysmiehiä koskevat säännökset saatiin vuonna 1930 säädetyllä lailla huvitilaisuuksien järjestysmiehistä. Laissa säädettiin sekä järjestysmiehen tehtävistä että toimivaltuuksista. Järjestysmiehen tehtävänä oli lain 2 §:n 1 momentin mukaan laissa ja asetuksessa annettuja määräyksiä ja niihin perustuvia asianomaisen poliisipäällikön antamia ohjeita noudattaen kykynsä mukaan toimia järjestyksen ylläpitämiseksi ja rikosten ehkäisemiseksi huvialueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Tehtävän lisäksi myös toimialue

---

<sup>299</sup> Poistamisoikeuden molemmat vaihtoehtoiset edellytykset muistuttavat kovasti toisiaan. Merkillepantavaa on, että vastaava peruste – mahdollisuus poistaa henkilö, joka jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun käskyn – on nykyisessäkin järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

oli siten laissa määritetty. Tehtävän laiminlyönnistä järjestysmies määrättiin rangaistavaksi sakolla. Järjestysmiehen toimivaltuuksista säädettiin lain 3 §:ssä. Järjestysmiehellä oli ensinnäkin oikeus ottaa pois väkijuomat ja luvottomasti mukana olevat aseet niitä huvitilaisuudessa hallussaan pitävältä. Ne oli luovutettava viipymättä poliisiviranomaiselle. Tarpeen vaatiessa järjestysmiehellä oli oikeus pidättää päihtynyt siihen asti, kunnes tämä oli selvinnyt. Järjestysmies sai poistaa huvitilaisuudesta henkilön, joka uhkailemalla, meluamalla tai väkivaltaisuuksella häiritsi siellä järjestystä.<sup>300</sup> Myös järjestysmiehen rikosoikeudellisen suojan suhteen viitattiin virkamiehen suojaa koskeviin rikoslain 16 luvun 1 ja 2 §:n säännöksiin.

Lakiesityksen perusteluissa todettiin järjestysmiesjärjestelmältä voitavan odottaa sen osoittautumista tehokkaaksi keinoksi järjestyksen ylläpitämisessä. Esityksessä todettiin järjestelmän nojaavan siihen esityksen mukaan tärkeään ja oikeana pidettävään periaatteeseen, että julkisten huvien toimeenpanija on itse velvollinen ensisijassa vastaamaan järjestyksen ylläpitämisestä. Esityksessä viitattiin myös poliisin resurssipulaan: koska maaseudulla huvitilaisuuksia pidettiin etupäässä lauantaisin ja sunnuntaisin, ei vakinaisia poliisimiehiä riittänyt komennettavaksi läheskään kaikkiin tilaisuuksiin. Järjestysmiehiä tarvittiin, jotta iltamien pito-oikeutta ei tarvitsisi poliisien vähälukuisuuden vuoksi rajoittaa. Siihenastisena ongelmana oli kuitenkin esityksen mukaan ollut, ettei järjestysmiehille asetusteitse voitu ”antaa kaikkia niitä valtuuksia, joita he ovat kaivanneet”. Myös oli epäkohtana pidettävä, ettei järjestysmiehen rikosoikeudellisesta suojasta ollut säädetty. Jotta lain soveltamisala ei olisi rajoittunut vain julkisiin huvitilaisuuksiin, lakiesityksessä vältettiin mainitsema, että kyse olisi ainoastaan niistä. Yksityisten huvitilaisuuksien järjestysmiehistä esitettiinkin säädettäväksi erikseen eduskunnalle annettavassa esityksessä laiksi järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta.<sup>301</sup>

Laki järjestyksen ja turvallisuuden tehostamiseksi tulikin voimaan 15.4.1933, ja siinä järjestysmiehille annettiin useita sellaisia toimivaltuuksia, joita heille ei ollut myönnetty laissa huvitilaisuuksien järjestysmiehistä. Järjestysmies saattoi ensinnäkin lain 2 §:n mukaan poliisipäällikön valtuutuksen perusteella toimittaa henkilöön käyvän etsinnän, jos henkilöä oli syytä epäillä lain aseistautumiskiellon rikkomisesta tai ampuma-aseiden, ampumatarpeiden tai räjähdysaineiden luvottomasta hallussapitamisestä. Järjestysmiehelle asetettiin poliisimiehen ohella tietyissä tilanteissa myös velvollisuus poistaa

---

<sup>300</sup> Tässä säädettiin ensimmäisen kerran uhkailevan, meluavan tai väkivaltaisen henkilön poistamisesta. Kyse on vastaavasta oikeudesta, joka järjestyksenvallavoilla on vieläkin ja joka vartijalla säilyi vuoden 2002 yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain voimaantuloon asti.

<sup>301</sup> HE 71/1929, s. 1 – 2.

henkilö julkisesta huvitilaisuudesta. Poistamisvelvollisuus edellytti lain 4 §:n säännöksen mukaan sitä, että henkilö häiritsi tai uhkasi järjestystä tai turvallisuutta tai henkilön elämäntapojen, entisyyden tai muun samanlaisen syyn vuoksi oli syytä varoa, että tämä huvitilaisuudessa tai sen pitopaikan välittömässä läheisyydessä tekee rikoksen, uhkaa turvallisuutta tai aikaansaa epäjärjestystä. Tällainen henkilö voitiin ottaa tilaisuuden päättymiseen ja siihen kokoontuneiden henkilöiden poistumiseen asti myös säilöön, ”milloin syytä siihen katsotaan olevan”.<sup>302</sup> Lain 5 §:ssä mahdollistettiin ”porttikiellon” antaminen. Järjestysmies oli velvollinen poistamaan huvitilaisuudesta myös tätä kieltoa rikkoneen henkilön.

Vuoden 1969 alusta voimaantulleella lailla julkisista huvitilaisuuksista kumottiin laki huvitilaisuuksien järjestysmiehistä ja laki järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta. Julkisilla huvitilaisuuksilla tarkoitettiin laissa julkisia juhlia, konsertteja, näytäntöjä, näytöksiä, iltamia, kilpailuita ja muita niihin rinnastettavia julkisia tilaisuuksia, joihin yleisöllä oli pääsy riippumatta siitä, perittiinkö tilaisuudessa pääsymaksua vai ei. Laissa säilytettiin mahdollisuus asettaa tilaisuuteen yksi tai useampia järjestysmiehiä. Järjestysmiehen tehtävänä oli lain 10 §:n 2 momentin mukaan laissa ja asetuksessa annettuja säännöksiä sekä poliisin niihin perustuvia ohjeita noudattaen toimia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikoksen ehkäisemiseksi julkisessa huvitilaisuudessa ja sen välittömässä läheisyydessä. Järjestysmiehen toimivaltuuksista oli säädetty lain 11 §:ssä. Järjestysmiehen toimenpiteiden kohteena saattoi ensinnäkin olla juopunut tai huumausaineen vaikutuksen alainen henkilö. Samoin kohteena saattoi olla henkilö, joka uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsi järjestystä tai vaaransi turvallisuutta eikä kiellosta huolimatta siitä lakannut tai henkilö, joka jätti noudattamatta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annettuja ohjeita, vaikka siitä oli hänelle huomautettu. Vielä toimenpiteiden kohteina voi olla henkilö, jonka elämäntapojensa vuoksi tai muutoin voitiin olettaa tekevän rikoksen, vaarantavan turvallisuutta tai aiheuttavan epäjärjestystä. Kaikki tällaiset henkilöt järjestysmies saattoi harkintansa mukaan joko poistaa tai ottaa kiinni.<sup>303</sup> Kiinni otettu oli

---

<sup>302</sup> Tähän melkoiseen väljään edellytykseen on kirjallisuudessa ottanut kantaa Ahtee, joka katsoi vapaudenriiston perusteiden olevan olemassa, jos ne perusteet, joiden nojalla poliisimies tai järjestysmies katsoivat poistamisen tai pääsyn estämisen olevan riittämättömiä toimia, eivät olleet mielivaltaisia. Ks. Ahtee 1950, s. 154.

<sup>303</sup> Juopuneen ja huumausaineen vaikutuksen alaisena ollutta henkilöä ei julkisista huvitilaisuuksista annetun asetuksen 14 §:n mukaan saanut ensinkään päästää huvitilaisuuteen eikä sen välittömään läheisyyteen. Järjestysmiehen poistamisoikeus oli kuitenkin harkinnanvarainen, vaikka asetuksen säännös näyttäisi viittaavan velvollisuuteen estää päihtyneen pääsy tilaisuuteen. Toisaalta laissa ei ollut pääsyn estämistä koskevia säännöksiä ja epäselväksi jäikin, kenellä oli oikeus päihtyneen pääsy tilaisuuteen estää.

luovutettava viipymättä poliisin haltuun. Jos luovuttaminen ei voinut hanka-  
luuksitta tapahtua, järjestysmiehellä oli säilöönotto-oikeus. Säilöönotto saattoi  
kestää siksi, kunnes tilaisuus oli päättynyt ja siihen kokoontuneet poistuneet  
toimeenpanopaikalta. Säilöönoton enimmäiskesto oli kuitenkin 6 tuntia.<sup>304</sup>  
Tietyin edellytyksin järjestysmies saattoi keskeyttää tai lopettaa huvitilaisuus-  
den. Järjestysmiehellä oli poliisin lailla myös oikeus ottaa pois julkisessa huvi-  
tilaisuudessa tai sen välittömässä läheisyydessä tavatut vaaralliset esineet sekä  
vaaralliset tai päihdyttävät aineet.

Hallituksen esityksen perusteluissa toimivaltuussäännösten perustelut  
olivat hyvin vähäiset. Lähinnä perusteluissa tyydyttiin valtuuksien osalta to-  
teamaan, että yleisiä henkilöön käypää etsintää koskevia säännöksiä ei ollut  
katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lakiehdotukseen, koska säännöksiä ei ollut käy-  
tännössä enää vuosiin sovellettu.<sup>305</sup> Toimivaltuuksien voi karkeasti ottaen sanoa  
olleen eräänlainen kombinaatio vuoden 1924 asetuksesta ja vuoden 1930 laista.  
Ensin mainitusta oli peräisin oikeus poistaa henkilö, joka jätti huomautuksesta  
huolimatta noudattamatta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi  
annettuja ohjeita. Viimeksimainitussa omaksuttuun tapaan HuviL:ssa säädet-  
tiin puolestaan väkivaltaisesti, uhkaavasti tai meluavasti käyttäytyvän poista-  
misesta sekä säilöönotosta.

Järjestysmiehen kelpoisuudesta säädettiin puolestaan julkisista huviti-  
laisuuksista annetussa asetuksessa. Asetuksen mukaan poliisipiirin päällikkö  
saattoi hyväksyä järjestysmiehen joko määrättyä tilaisuutta varten, määrääjäksi  
tai toistaiseksi ja toisaalta peruuttaa antamansa hyväksymisen ”milloin syytä  
siihen on”. Tilaisuuden järjestäjän oli asetettava tilaisuuteen, jos poliisipiirin  
päällikkö katsoi siihen olevan aihetta, päällikön tarpeelliseksi katsoma määrä  
järjestysmiehiä. Järjestysmiehen rikosoikeudellinen suoja pysytettiin edelleen  
virkamiehen suojan tasolla HuviL 18 §:n 3 momentin viittaussäännöksen pe-  
rusteella. Erikseen on syytä korostaa, että laissa säädettiin yhdistykselle, muulle  
yhteisölle sekä kokoontumishuoneiston tai kokoontumisalueen omistajalle  
ja haltijalle oikeus enintään yhden vuoden määrääjäksi kerrallaan antaa ns.  
”porttikielto” henkilölle, jonka voitiin elämäntapojensa perusteella varoa rik-  
kovan julkisuudessa huvitilaisuudessa järjestystä tai vaarantavan turvallisuutta.  
Kielto oli alistettava vahvistettavaksi poliisipiirin päällikölle, jolla oli valta it-  
selläänkin kieltää edellä mainituin edellytyksin vastaavaksi määrääjäksi pääsy  
piirissään toimeenpantaviin määrättyihin tai kaikkiin julkisiin huvitilaisuuksiin.

<sup>304</sup> Hallituksen esityksessä esitettiin 12 tunnin säilöissäpito-oikeutta, mutta eduskunnan suuren  
valiokunnan esityksestä lopulliseen lakiin hyväksyttiin säännös 6 tunnin maksimijasta.

<sup>305</sup> HE 24/1968, s. 2.

Porttikieltoa koskeva säännös oli voimassa vuoteen 1999 eli koko julkisista huvitilaisuuksista annetun lain voimassaolon ajan.

Vuonna 1999 voimaantulleella lailla järjestyksenvalvojista kumottiin laki julkisista huvitilaisuuksista. Vuonna 2003 voimaantullut järjestyslaki puolestaan merkitsi merkittävää laajennusta mahdollisuuteen asettaa järjestyksenvalvojia. Järjestyksilaisissa mahdollistettiin näet järjestyksenvalvojien asettaminen kauppakeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikenteen kulkuneuvoihin. Muutos merkitsi ensimmäistä kertaa mahdollisuutta asettaa järjestyksenvalvojia myös alueille, joille pääsyä ei sinänsä voida kontrolloida. Käytännössä muutos ei ollut niin suuri kuin teoriassa: vartioimisliikkeiden palveluksessa olevat vartijat olivat jo aiemmin huolehtineet edellämainituilla alueilla järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, vaikka se vartioimisliikkeitä koskevan lainsäädännön mukaan ei olisikaan ollut mahdollista. Järjestykseläisyyden perusteluissa todettiin suoraan, että vartijat olivat joutuneet suorittamaan näitä tehtäviä, koska poliisin voimavarat eivät niiden hoitamiseen riittäneet. Perusteluissa mainittiin esimerkkinä n. 75 henkilötyövuoden suuruista työpanosta edellyttävä Helsingin metron vartiointi, johon poliisin resurssit eivät yksinkertaisesti riittäneet. Esityksessä nähtiinkin vain kaksi vaihtoehtoa: joko oli taattava lain nojalla vartioimisliikkeiden palveluksessa oleville järjestyksenvalvojille riittävät toimintaedellytykset tai sitten lisättävä poliisin resursseja siten, että poliisi kykenee hoitamaan järjestyksenpitoa näillä alueilla. Jälkimmäistä vaihtoehtoa pidettiin esityksessä mahdottomana sen edellyttämien huomattavien yhteiskunnallisten lisäresurssien vuoksi. Esityksessä otettiin kantaa myös yksityistymiskehitykseen toteamalla, että ”tosiasiallisesti kyse ei olisi poliisin tehtävien siirtämisestä yksityisille tahoille, vaan jo nyt yksityisten tahojen suorittamien turvallisuuspalvelujen uudelleenjärjestelystä yhteiskunnan kehittymisen myötä”.<sup>306</sup>

Järjestykseläisyyden järjestyksenvalvojia koskevat säännökset ovat esimerkki sellaisesta yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevasta lainsäädännöstä, jossa lailla laillistetaan pitkään olemassa ollut tosiasiallinen tilanne, jota ei voida pitää lainmukaisena. Kuvaavaa on, että keskustelua poliisitoimen yksityistämisestä kyllä jonkin verran käytiin, mutta se oli vähäistä verrattuna siihen keskusteluun, jota käytiin muista järjestykseläisyyden säännöksistä.<sup>307</sup> Lisäksi järjestyksenvalvojien osalta käydyssä keskustelussa keskeinen väite oli, että lailla yksityistetään osa järjestykseläisyyden toimintaa. Sen sijaan keskustelun ulkopuolelle jätettiin tyystin se, miten oli mahdollista, että vartioimisliikkeet olivat vuosien ajan – valvontaviranomaisten ollessa tästä tietoisia – vastanneet laissa kielletyllä tavalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Keskustelun perusteella vaikuttikin siltä, että keskustelijat olivat

---

<sup>306</sup> HE 20/2002, s. 26.

<sup>307</sup> Ks. esim. Tuorin vieraskynäkirjoitus ”Julkisen vallan yksityistäminen ei saa vaarantaa oikeusturvaa”, HS 24.4.2002.

ennen kaikkea huolestuneita poliisitoiminnan ”virallisesta” yksityistämisestä sen sijaan, että heidän kiinnostuksensa olisi kohdistunut tosiasialliseen epäviralliseen kehitykseen. Tarinan opetuksena voisi olla se, että suuria yhteiskunnallisia kysymyksiä koskevalla keskustelulla tulisi olla vissi yhteys empiiriseen todellisuuteen.

## 2 Vartioimisliikelainsäädännön historiasta

Ensimmäinen vartioimisliikkeitä ja vartijoita koskeva kirjoitettu säännös oli vuoden 1944 asetus vartioimisliikkeistä. Vartioimisliiketoimintaa ei suoraan määritelty, mutta asetuksessa puhuttiin ”omaisuuden tai hengen vartioimisliikkeestä”. Asetuksessa vartioimisliiketoiminta säädettiin luvanvaraiseksi elinkeinoksi. Lääninhallitus saattoi myöntää luvan vartioimisliikkeen harjoittamiseen tietyin, asetuksessa tarkemmin säädetyin edellytyksin. Asetuksessa oli säädetty myös mm. vartioimisliikkeen velvollisuudesta pitää toimeksiantoista kirjaa sekä laatia kirjallinen toimeksiantosopimus.<sup>308</sup> Vartijana saattoi asetuksen mukaan toimia vain poliisiviranomaisen hyväksymä, täysi-ikäinen ja toimeen soveltuva henkilö. Vartijan tuli vartioimistoimessaan olla puettuna toimipukuun tai ainakin hänellä tuli olla toimilakki. Työssä oli pidettävä mukana toimikortti. Vartijan toimivaltuuksia koski asetuksen 12 §. Toimivaltuuksien määrittely alkoi negatiivisella määrittelyllä. Säännöksessä oli nimenomaisesti todettu, ettei vartioimisliikkeen harjoittajalla tai tämän palveluksessa olevalla vartijalla ollut poliisimiehen oikeuksia. Sen sijaan vartijalla oli oikeus poistaa vartiointinsa alaisen kiinteistön tai muun omaisuuden alueelta epäilyttävät ja juopuneet henkilöt. Näiden henkilöiden ja rikollisten pidättämisen suhteen viitattiin silloisen rikoslain voimaanpanosta annetun asetuksen 23 §:n jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevaan säännökseen. Asetuksessa vartija myös määrättiin, tilanteen niin vaatiessa, kutsumaan avukseen lähin poliisimies poliisiviranomaisen määräämää merkinantoa käyttäen tai muuten pyytämään apua poliisiviranomaiselta.

Eräät eduskunnassa esitetyt toivomusaloitteet osoittavat, että yksityisten turvallisuuspalveluiden toiminnassa ongelmallisena pidetyt alueet ovat herättäneet keskustelua jo vuosikymmeniä sitten. Niinpä SKDL:n eduskuntaryhmän kansanedustajat I.-C. Björklund, Mikko Ekorre, Niilo Koskenniemi, Kalevi Kivistö ja Anna-Liisa Hyvönen esittivät vuoden 1975 toisilla valtiopäivillä, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin ns. vartiointiliikkeiden ottamiseksi valtion haltuun

---

<sup>308</sup> Melko modernia sopimusoikeudellista ajattelua edustaa asetuksen 8 §:ssä ammatin harjoittajalle asetettu velvollisuus laatia yleiset sopimusehdot, jotka sopimuksessa on otettava huomioon.



ja niiden suorittamien tehtävien säätämiseksi julkisen vallan yksinoikeudeksi. Aloitteen perustelut ovat hätkähdyttävän tuttuja myöhemmästäkin keskustelusta. Perustelujen mukaan vartiointiliikkeiden toiminnassa olivat korostuneet tehtävät, jotka kuuluisivat yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaaville viranomaisille. Vaikka vartijoilla ei tuolloin ollut mitään erioikeuksia, ”tunnetaan viime ajoilta useita tapauksia, jolloin tällaiset teollisuusvartijat ovat aseistuksensa ja harhaanjohtavien ”virkapukujensa” turvin ottaneet itselleen poliisivaltuudet”. Tehtävänjako vartiointiliikkeen ja järjestysviranomaisten välillä oli osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Vartijoiden koulutus oli puutteellista ja aloitteen mukaan koulutusta ei usein lainkaan annettu. Yksityisten vartijoiden määrä Helsingissä ylitti järjestyspoliisin miesvahvuuden neljänneksellä. Aloitteessa mentiin melko pitkälle esittämällä kysymys, ”voidaanko aseistettuihin vartijoihin perustuvien yksityisten organisaatioiden katsoa olevan sopusoinnussa niiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa, joiden nojalla puolisolitaalliset organisaatiot Suomessa on kielletty”. Aloitteessa valiteltiin myös poliisin voimavarojen vähäisyyttä. Vaikka aloitteessa myönnettiin, ettei kaikkia vartiointiliikkeiden tehtäviä voida siirtää järjestyspoliisille, ei siinä katsottu näidenkään tehtävien osalta voitavan sallia, että turvallisuuspalveluita hoitavat yksityiseen liiketoimintaan perustuvat yritykset. Tämän vuoksi esitettiin, että vartiointiliikkeiden tehtävien siirto julkisen kontrollin alaisuuteen tapahtuu tehokkaimmin ottamalla vartiointialan yritykset valtion haltuun.<sup>309</sup>

Suomen Maaseudun Puolueen vastausta SKDL:n eduskuntaryhmän aloitteeseen ei tarvinnut kauaa odotella. Edustajien J. Juhani Kortessalmi ja Veikko Vennamo allekirjoittamassa toivomusaloitteessa esitettiin, että hallitus ryhtyisi kiireesti toimiin yksityisistä vartioimisliikkeistä annetun asetuksen muuttamiseksi siten, että vartioimisliikkeen harjoittajalla ja hänen palveluksessaan olevalla vartijalla olisi poliisimiehen oikeudet tarvittavissa määrätilanteissa. Aloitteessa viitattiin tavallisen kansalaisen turvallisuuden vähentymiseen, joka oli yhteydessä mm. rikoslain lieventämiseen ja yleiseen rappiomoraaliin. Myös SMP:n aloitteessa valiteltiin poliisin voimavarojen vähäisyyttä, mutta muistutettiin vartiointiliikkeiden toimivan poliisin rinnalla. Syntyneiden epäselvyyksien ratkaisuksi esitettiin vartiointiliikkeiden ja niiden palveluksessa olevien vartijoiden poliisivaltuuksien lisäämistä ja tarkkaa määrittelyä ”nykyajan vaatimuksia vastaavalle tasolle”.<sup>310</sup>

Suomessa oli vuonna helmikuussa vuonna 1977 poliisilakko, joka kesti 17 päivää. Jotta lakon vaikutuksista olisi saatu tietoa, lakkoa tutkittiin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijoiden toimesta. Tutkimuksessa arvioitiin lakon vaikutuksia mm. yleisön kokemaan turvattomuuteen, rikolli-

---

<sup>309</sup> Toivomusaloite 644/1975 II vp.

<sup>310</sup> Toivomusaloite 669/1975 II vp. SMP uusi aloitteensa asiallisesti samansisältöisenä vuoden 1979 valtiopäivillä. Ks. toivomusaloite n:o 711/1979 vp. Tämän aloitteen talousvaliokunta ehdotti hylättäväksi 1982 hallituksen vartioimisliikelakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä. Ks. TaVM 13/1982, s. 1.

suuteen sekä järjestyshäiriöihin. Tutkimuksessa arvioitiin myös vartioimisliikkeiden toimintaa lakon aikana sekä vartioimisliikkeiden vartiointikohteisiin tehtyjä rikoksia lakon aikana.

Lakon aikana puuttuvaa järjestyspoliisia tulivat korvaamaan tutkimusraportin mukaan osin järjestysvalvontatehtäviin keskittyneet vartioimistoimistot. Raportissa ei kuitenkaan kyetty esittämään tarkkaa tietoa, miten laajassa mitassa tätä kehitystä ilmeni. Kuitenkin yksityinen vartioimistoimisto valvoi järjestystä lakon aikana mm. Helsingin rautatieasemalla.<sup>311</sup>

Tutkimuksen mukaan suurten vartioimisliikkeiden toimintaan lakko ei juurikaan vaikuttanut. Tähän saattoi vaikuttaa se, että suuret liikkeet keskittyivät omaisuuden vartiointiin. Sen sijaan raportissa pidettiin ilmeisenä, että järjestyksenpitoon keskittyneiden vartioimisliikkeiden tehtävät lisääntyivät lakon aikana huomattavasti.<sup>312</sup>

Tutkijat havaitsivat vartioimisliikkeen järjestyksenpitoa Helsingin rautatieasemalla. Lakonaikainen vartiointi asemalla oli niin tiukkaa, että asemahallista poistettiin humalaisten lisäksi myös ne selvin päin olleet henkilöt, joilla ei ollut matkalippua. Järjestys pysyi hyvänä, mutta raportin mukaan kyse oli poliisin ylläpitämään järjestykseen verrattuna eriluonteisesta järjestyksestä: ”koska vartijoilta puuttuivat pidätysmahdollisuudet, humalaiset ja toimeton nuoriso ajettiin vain pois, mistä seurasi eräänlainen kissa ja hiiri-leikki; muista lähteistä tiedetään, että puuttuvia pidätysmahdollisuuksia yksityisvartijat korvasivat avoimella väkivallalla”.<sup>313</sup>

Vuoden 1944 asetus vartioimisliikkeistä kumottiin vuonna 1983 voimaantulleella vartioimisliikelaila. Yhtenä pääasiallisena perusteluina lain säätämiselle oli, että voimassa ollut asetus oli sisältänyt säännöksiä, joista sittemmin omaksutun käsityksen mukaisesti olisi tullut säätää lailla. Tällaisina säännöksinä mainittiin hallituksen esityksen perusteluissa vartijan valtuuksia koskevat säännökset ja rangaistusseuraamuksia koskevat säännökset.<sup>314</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa tehtiin selkoa mm. vartiointimuodoista, joita esityksen mukaan olivat paikallisvartiointi, piirivartiointi ja tekninen vartiointi. Lisäksi todettiin vartioimisliikkeiden suorittavan mm. arvokuljetuksia ja myymälätarkkailutoimintaa. Tärkeimpinä vartiointikohteina esityksessä mainittiin rakennustyömaat ja erilaiset rakennetut kiinteistöt ja laitokset kuten asuintalot, liikehuoneistot, ostoskeskukset, tehdas- ja laitoksiinteistöt, varastot ja muut vastaavat kohteet.<sup>315</sup>

---

<sup>311</sup> Takala 1979, s. 30.

<sup>312</sup> Mts. 105 – 106.

<sup>313</sup> Mts. 255 – 256.

<sup>314</sup> HE 108/1982, s. 2.

<sup>315</sup> HE 108/1982, s. 2. Paikallisvartiointilla esityksessä tarkoitettiin vartiointimuotoa, jossa vartija suorittaa työtään vuoron aikana vain yhden kohteen alueella. Piirivartiointissa

Vartioimisliikelakiin otettiin vartioimisliiketoiminnan selkeä määritelmä. Liikkeen harjoittamisella tarkoitettiin ammattimaista, toimeksiantosopimukseen perustuvaa omaisuuden vartiointia tai henkilön koskemattomuuden suojaamista. Vaatimus ammattimaisuudesta sulki esimerkiksi talkootoiminnan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vastaavasti vaatimus toimeksiantosopimukseen perustumisesta jätti lain ulkopuolelle ns. omavartijat eli vartiointikohteen omistajaan tai haltijaan työsuhteessa olevat vartijat. Vartioimisliiketoiminta oli edelleen luvanvarainen elinkeino. Poliisimies ei saanut harjoittaa vartioimisliiketoimintaa eikä olla vartioimisliikkeessä tietyissä vastuutehtävissä.

Hallituksen esityksen perusteluissa lähdettiin siitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei voi kuulua vartioimisliikkeen tehtäviin. Käytännössä tämä varmistettiin kahdella tavalla. Ensinnäkin vartiointikohteen määrittelyllä rajoitettiin niitä paikkoja, joissa vartija saattoi toimia. Kohteena saattoi olla toimeksiantosopimuksessa yksilöity kiinteistö tai laitos tai sellainen yleinen paikka tai alue, jolla oleskelua viranomainen oli rajoittanut sekä erillinen esine tai omaisuus sen sijaintipaikasta riippumatta. Esityksen perusteluissa oli todettu, että vartija ei saisi toimia kaduilla, jalkakäytävillä, toreilla ja näihin verrattavilla paikoilla eikä julkisissa liikennevälineissä. Esimerkkinä sallituista alueista mainittiin mm. pysäköintialueet. Periaatteena pidettiin, ettei vartija saisi toimia siellä, missä toiminta tosiasiallisesti merkitsisi yleisen järjestyksen voimassa pitämistä.<sup>316</sup> Vartioimisliikkeiden pysymistä tehtäväkenttensä rajoissa varmisteltiin myös lain 3 §:ään otetulla, vartioimisliikkeitä koskevalla kiellolla vaikeuttaa viranomaiselle kuuluvaa tehtävää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseksi. Perusteluissa ei ollut mainintaa siitä, miten vartioimisliike käytännössä olisi voinut tätä vaikeuttamista suorittaa. Perusteluissa todettiin vain, että säännöksen tarkoituksena on korostaa rajanvetoa viranomaisten ja yksityisten vartioimisliikkeiden tehtävien välillä.<sup>317</sup>

---

vartija puolestaan ”kiertää vartiointikohteesta toiseen suorittaen tarkastuksia vaihtelevan aikataulun mukaisesti”. Vartijalla sanottiin tällöin olevan usein mukanaan vartiokoira. Teknisellä vartioinnilla tarkoitettiin erilaisten teknisten ilmaisimien avulla tapahtuvaa kohteiden murto- ja palovalvontaa sekä lämpö-, vesijohto- ja ilmastointilaitteiden tarkkailua. Mainittakoon, että tieto olemassa olevista vartiointikohteista oli lähes sanatarkasti otettu vuoden 1976 yksityisetsivä- ja vartioimisliiketoimikunnan mietinnöstä. Myös vartiointikohteen rajaukseen liittyvät perustelut oli otettu sanotusta mietinnöstä. Ks. KM 1976:70, s. 6 ja s. 38.

<sup>316</sup> Pysäköintialueita pidettiin siten vuoden 1983 lain perusteluissa yksityisenä alueena. Samoin mainittiin mahdollisuus toimia myymälätarkkailijana liikkeissä ja tavarataloissa, ”koska nämä ovat yksityisen hallinnassa olevia paikkoja”. Voidaan siten sanoa, että paikan oikeudellinen luonne määräytyi vartioimisliikelain perusteluissa hallintaoikeuden nojalla käyttötarkoituksen sijasta. Ks. HE 108/82, s. 3.

<sup>317</sup> HE 108/1982, s. 3.

Erityisiä, jokamiehen oikeuksista poikkeavia toimivaltuuksia vartijalle annettiin vartioimisliikelaisissa vain yksi: lain 4 §:n mukainen poistamisoikeus, johon liittyi lain 5 §:ssä säädetty oikeus käyttää puolustettavissa olevia voimakeinoja vastarintaa kohdattaessa. Vartijalla oli ensinnäkin oikeus poistaa vartiointikohteesta siellä luvatta oleskeleva henkilö. Poistamisoikeus oli olemassa myös silloin, kun henkilön voitiin todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartiointikohdetta vastaan suunnattuun rikokseen tai hänen voitiin väkivaltaisen, uhkaavan tai meluavan käyttäytymisensä perusteella päätellä todennäköisesti aiheuttavan häiriötä tai vaarantavan turvallisuutta vartiointikohteessa. Viimeksi mainituissa tapauksissa poistamisoikeus ulottui myös vartiointikohteen välittömään läheisyyteen. Rikoksen tai häiriön edellytettiin kohdistuvan nimenomaan vartiointikohteeseen, koska vartijan tehtävänä ei ollut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Perusteluissa oli erikseen todettu, ettei vartijalla ollut poliisivaltuuksia. Lisäksi oli viitattu silloiseen RVA 23 §:n 1 momentin mukaiseen kiinniotto-oikeuteen ja rikoslain hätävarjelusäännöksiin myös vartijalle kuuluvina oikeuksina.

Erikseen on syytä kosketella vartioimisliikelain poistamisperusteista jälkimmäistä, nimittäin sitä, että todennäköinen häiriön aiheuttaminen tai turvallisuuden vaarantaminen vartiointikohteessa väkivaltaisella, uhkaavalla tai meluavalla käyttäytymisellä oikeutti vartijan käyttämään poistamisoikeuttaan. Käyttäytymiseen liittyvät edellytykset olivat identtiset julkisista huvitilaisuuksista annetussa laissa nimettyjen edellytysten kanssa. Huvilainsäädännössä perusteet olivat olleet jo vuoden 1930 julkisten huvitilaisuuksien järjestysmiehistä annetusta laista lähtien. Näiden käyttäytymiseen liittyvien edellytysten voidaan todeta melko korostetusti viittaavan nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, joka vartioimisliikkeiltä haluttiin nimenomaan kieltää. Varsinkin vartiointikohteen välittömässä läheisyydessä meluavan henkilön vartioitavalle omaisuudelle aiheuttamaa vaaraa voitiin – ja voidaan – pitää melko teoreettisena.

Vartijalle säädettiin vartioimisliikelaisissa myös tehostettu rikosoikeudellinen suoja. Henkilö, joka väkivaltaa käyttäen tai väkivallalla uhaten esti tai yritti estää vartijaa suorittamasta tehtävänsä tai joka tahallaan muuten teki haittaa vartijalle, voitiin tuomita väkivaltaisesta käyttäytymisestä vartijaa kohtaan sakkoon tai enintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Suojaa perusteltiin perusteluissa sillä, että vartijalla oli muita työntekijäryhmiä helpommin mahdollisuus joutua väkivallantekojen kohteeksi. Tämä johtui siitä, että vartija saattoi joutua toimimaan häiriöalttiilla alueilla ja siitä, että vartijan vastuulla saattoi olla arvokkaan omaisuuden vartiointi.<sup>318</sup> Säännöstä ei siten perusteltu

---

<sup>318</sup> HE 108/1982, s. 5.

esimerkiksi vartijan roolilla julkisen vallan käyttäjänä vaan perusteet liittyivät puhtaasti henkilökohtaiseen uhkaan liittyvään riskiarvioon.<sup>319</sup>

Vuonna 1976 mietintönsä antanut yksityisetsivä- ja vartioimisliiketoimikunta esitti mietinnössään säädettäväksi vartioimisliikelain, joka muistutti merkittävästi sittemmin säädettyä lakia. Mietinnössä lähdettiin siitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen on kuuluttava poliisille. Toimikunta lausui mm. näin: ”Yksityisen hallinnassa olevalla kiinteistöllä, alueella, laitoksella tai muulla yksityisellä paikalla tai sellaisella yleisellä paikalla, jolla oleskelua julkinen viranomainen on rajoittanut, voi tulla kysymykseen poliisin toimintaa täydentävänä järjestelmänä tarpeeksi tarkoin normein säännelty ja viranomaisten riittävän hyvin valvoma vartioimisliikejärjestelmä. Huolestuttavana kehityksenä on pidettävä sitä, jos vartioimisliikkeistä muodostuu eräänlaisia puolivirallisia poliisi-muodostelmia, joille mahdollisesti siirtyisi osia yhteiskunnan poliisille antamista tehtävistä”.<sup>320</sup> Toimikunta esitti vartioimisliiketoiminnan pysyttämistä luvanvaraisena elinkeinona. Kuitenkin se katsoi, että yksityisetsivä- ja vartioimisliiketoiminnan valvonta tulisi siirtää kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta sisäasiainministeriön hallinnonalalle, koska toiminta oli lähempänä yleistä järjestyks- ja turvallisuustointa kuin tyypillistä luvanvaraista elinkeinotoimintaa.<sup>321</sup>

Vartijaksi hyväksymiselle tuli toimikunnan mielestä asettaa tiettyjä ehtoja. Samoin komitea esitti vartijan koulutusvaatimuksen määrittelyä asetustasolla. Esityksen mukaan vartioimisliikkeen harjoittamisella olisi tarkoitettu toimeksiantosopimukseen perustuvaa ammattimaista turvallisuuden vartiointia. Jälkimmäisellä tarkoitettiin esityksessä yksityisen henkilön turvallisuuden vartiointia, joka lieenee vastannut lähinnä nykyisessä LYTP:ssä säädettyä henkilön koskemattomuuden suojaamista. Vartijan valtuuksiksi toimikunta esitti sekä poistamis- että kiinniottamisvaltuuksia. Vartijalla olisi esityksen mukaan ollut oikeus poistaa vartiointikohteesta tai sen välittömästä läheisyydestä luvatta oleskeleva henkilö tai henkilö, jonka päihtymyksen tai käyttäytymisen perusteella voitiin olettaa ilmeisesti aiheuttavan epäjärjestyä, vaarantavan turvallisuutta tai syyllistyvän rikokseen. Poistamisperusteet muistuttivat siten sittemmin voimaan tulleen vartioimisliikelain poistamisperusteita. Samoin toimikunnan esittämä vartioimiskohteen määritelmä tuli sellaisenaan vartioimisliikelain määritelmäksi. Toimikunta olisi myös antanut vartijalle oikeuden ottaa kiinni henkilö tarpeen vaatiessa samoilla perusteilla kuin tämä voitiin poistaakin. Kiinniottamisesta olisi tullut joko ilmoittaa poliisille viipymättä tai toimittaa kiinniotettu poliisin huostaan. Poistamisoikeutta myös kohteen välittömästä läheisyydestä toimikun-

<sup>319</sup> Koska väkivaltainen käyttäytyminen vartijaa kohtaan käsitti vankeusrangaistuksen mahdollisuuden, se mahdollisti myös jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämisen. Majanen pitikin säännöstä selvänä vartijan valtuuksien lisäämisenä, joka muodollisesti vain toteutettiin tällaisella uuskriminalisoinnilla. Ks. Majanen 1986, s. 232 – 233. Lakiesityksen johdosta annetussa talousvaliokunnan mietinnössä korostettiin erityisesti vartijan koulutuksen merkitystä. Ks. TaVM 13/1982, s. 1 – 2.

<sup>320</sup> KM 1976:70, s. 2.

<sup>321</sup> KM 1976:70, s. 11.

ta perusteli mm. esimerkillä, jossa vartijan oli syytä puuttua tilanteeseen, jos ”päihtynyt esimerkiksi kadulla seisten nojailee vartioitavan myymälän ikkunaan ja on pelättävissä ikkunan rikkoutuvan ja henkilön mahdollisesti loukkaavan itsensä”.<sup>322</sup>

Vartijan rikosoikeudellisen suojan korottamista järjestysmiehen suojan tasolle toimikunta piti perusteltuna siitä huolimatta, että järjestysmiehen ja vartijan ei katsottu toimivan virkavastuun alaisina. Tämän vuoksi esitettiin, että myös vartijan suojasäännöksiä sovellettaisiin RL 16:1-2:n virkamiehen suojaa koskevia säännöksiä. Vartijan aseistuksen suhteen toimikunta totesi, ettei vartijan tehtävissä toimiminen sinänsä muodosta tarvetta pitää hallussa ampuma-asetta. Se katsoi kuitenkin, että perusteena ampuma-aseen hankkimiselle ja hallussapidolle saattoivat olla toimiminen häiriö- ja riskialttiilla vartiointialueella sekä arvokuljetustehtävät.<sup>323</sup>

Vartioimisliikelakia muutettiin sen voimassaolon 19 vuotena merkittävästi vain kerran 1991 tapahtuneella lainmuutoksella. Vartioimisliikkeen harjoittamisen määritelmää muutettiin hieman, mutta enemmän merkitystä oli lakiin otetulla vartiointialueen käsitteellä. Vartiointialueella tarkoitettiin sittemmin hyväksytyyn hallituksen esityksen mukaan toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa, muuta paikkaa tai aluetta tai niiden osaa. Erikseen oli vielä todettu, että vartiointialue voi olla yleinen tai yksityinen paikka. Laissa oli aiemmin vartiointialueen sijasta käytetty sanaa vartiointikohde, joka saattoi olla joko toimeksiantosopimuksessa yksilöity kiinteistö tai laitos tai sellainen yleinen paikka tai alue, jolla oleskelua julkinen viranomaislainen oli rajoittanut. Lisäksi vartiointikohteena saattoi olla erillinen esine tai omaisuus sen sijaintipaikasta riippumatta. Aiemman lain määritelmästä oli katsottu seuraavan, ettei vartioimisliike voinut lainkaan ottaa vartioivakseen normaalia yleistä aluetta, kuten esimerkiksi puistoa, toria, yleistä uimarantaa tai leirintäaluetta. Lakimuutoksen perusteluissa pidettiin tarpeellisena, että tällaisellakin alueella voitiin vartioida omaisuutta, kunhan kansalaisten oikeuteen liikkua yleisillä paikoilla ei puututa.<sup>324</sup> Jotta vartioinnin tarve ja kansalaisten oikeus liikkua yleisillä paikoilla voitiin yhdistää, esitettiin säädettäväksi, että vartijan poistamisoikeus kattaisi vain sellaiset vartiointialueet, joita voitiin pitää yksityisinä alueina tai joilla oleskelua oli viranomais määräyksiin rajoitettu. Tietyin edellytyksin poistamisoikeus saattoi ulottua myös tällaisten alueiden välittömään läheisyyteen.<sup>325</sup> Kun vartioimisliikkeet saivat lakimuutoksen myö-

---

<sup>322</sup> KM 1976:70, s. 41

<sup>323</sup> KM 1976:70, s. 30.

<sup>324</sup> HE 90/1990, s. 1.

<sup>325</sup> Esityksen perustelujen mukaan kansalaisten oikeusturva ei huonontuisi puistossa olevan omaisuuden vartioinnista, mutta saattaisi huonontua, jos vartijalla olisi oikeus estää henkilön pääsy puistoon. Toisaalta esityksessä todettiin myös, että ”vartijan liikkuminen

tä mahdollisuuden toimia myös yleisillä alueilla, pidettiin aiheellisena ottaa lakiin nimenomainen säännös, jossa vartioimisliikettä kiellettiin ottamasta vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sitoutumista tarkoittavaa toimeksiantoa. Vartioimisliikkeet saivat kuitenkin oikeuden ottaa vastaan julkisista huvitilaisuuksista annettuun lakiin ja asetukseen, majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettuun asetukseen ja ulkoilulakiin perustuvia järjestysmiestehtäviä.

Vuoden 1991 lainmuutoksen voi sanoa valaisevan merkittävällä tavalla sitä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan toimeksiannon vastaanottamisen kieltoa, joka edelleen on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Nimenomainen kiello liittyy vartijoille annettuun mahdollisuuteen toimia myös yleisillä alueilla. Niinpä voidaankin todeta, että tarkoituksena on ollut pyhittää katurauhatyyppinen järjestyksenpito yleisillä alueilla poliisille.

### 3 Nykylainsäädäntö

Yksityisillä turvallisuuspalveluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoimintaa. Keskeinen vartioimisliiketoimintaa koskeva säädös, laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, on suppea sikäli, että lain 2 §:n 1 momentin 1-kohdan määritelmän mukaan laissa tarkoitetaan yksityisillä turvallisuuspalveluilla vartioimisliiketoimintaa ja turvasuojaustoimintaa. Tämän tutkimuksen yksityisten turvallisuuspalvelujen määritelmä on siten edellä mainittua määritelmää laajempi. Toisaalta se on myös suppeampi sikäli, että turvasuojaustoiminta on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Turvasuojaustehtävällä tarkoitetaan LYTP 2 §:n 1 momentin 19-kohdan määritelmän mukaan rakenteellisen suojauksen tai sähköisten turvallisuusjärjestelmien suunnittelemista asentamista, korjaamista tai muuttamista sekä muiden turvallisuusjärjestelyjen suunnittelemista. Turvasuojaustehtävät ovat siten käytännössä lähinnä normaalia turvallisuusjärjestelmien asennustoimintaa, johon ei liity julkisen vallan tai erityisten toimivaltuuksien käyttöä. Turvasuojaustehtävät on sisällytetty LYTP:hen sen vuoksi, että osan tehtävistä halutaan edellyttävän poliisin antamaa hyväksymistä. Tällaisia hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä ovat LYTP 2 §:n 1 momentin 18-kohdan mukaiset turvasuojaustehtävät, joihin liittyy pääsy sellaisiin toimeksiantajan turvallisuusjärjestelyjä koskeviin luottamuksellisiksi määriteltäviin tietoihin, joiden avulla on mahdollista tunkeutua tai

---

puistossa estäisi ennalta rikoksia ja lisäisi turvallisuuden tunnetta” Lausumassa itse asiassa tunnustetaan näin, että vartioimisliikkeen toiminnalla puistossa saadaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta kohennettua. Ks. HE 90/1990, s. 2.

olennaisesti helpottaa tunkeutumista toimeksiantajan hallitsemaan ulkopuolisilta suojattuun paikkaan. Turvasuojaustehtäviä koskevalla sääntelyllä on näin haluttu varmistaa tehtäviä tekevien henkilöiden luotettavuus.

Mainittakoon, että EU:n palvelu- ja hankintadirektiivien myötä turvallisuustekniikan toimittamispalvelut rinnastuvat normaaliin tavaroiden ja palveluiden kauppaan. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että koko mahdollisuus asettaa LYTP:ssä asetetun kaltaisia vaatimuksia turvasuojaustehtäviä tekeville saattaa tulla uudelleenarvioitavaksi.

Palvelut-termin käyttö osana yksityisiä turvallisuuspalveluita viittaisi siihen, että niissä olisi aina kyse toimeksiantosopimukseen perustuvista palveluista. Järjestyksenvalvoja voi kuitenkin toimia joko turvallisuuspalveluyrityksen edustajana yrityksen toimeksiantajan tilaisuudessa tai alueella tai sitten suoraan työsopimussuhteessa alueen haltijaan tai tilaisuuden järjestäjään.<sup>326</sup> Molemmissa tapauksissa järjestyksenvalvojan oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät järjestyksenvalvojia koskevan lainsäädännön mukaisesti. Sen sijaan vartioimisliikelainsäädäntö koskee ainoastaan vartioimisliikkeiden palveluksessa olevia vartioita. Laissa ei ole estetty vartioimistoiminnan järjestämistä ns. omavartiointina, jossa vartija on suoraan työsuhteessa vartiointikohteen omistajaan, mutta tällainen toiminta on jätetty kokonaan lain sääntelyn ulkopuolelle. Vartioimistehtäviä tekevillä ei siis näissä tapauksissa ole LYTP:n mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Suoraan vartioitavan kohteen omistajaan tai haltijaan työsuhteessa oleva vartija rinnastuu oikeuksiensa ja velvollisuuksien suhteen yksityishenkilöön. Yksityishenkilöön verrattuna erona on kuitenkin se, että omavartija voinee kohteen omistajan edustajana antaa henkilölle asianmukaisesti poistumiskehotuksen julkisrauhan suojaamalta alueella ja myös tarvittaessa toteuttaa sen RL 4:4:n mukaisena hätävarjeluna. Ero LYTP:ssa tarkoitettujen vartijoiden toimivaltuuksiin ei välttämättä olekaan käytännössä suuri, koska omavartijat voivat turvautua hätävarjelen lisäksi mm. rikoslain pakkotilaa ja pakkokeinolain jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskeviin oikeuksiin.

Omavartijoiden määrästä ei alueen sääntelemättömyyden vuoksi ole saatavissa tarkkoja tietoja. Tyypillisesti omavartioita toimii mm. paperitehtaiden ja valtion ja kuntien virastojen palveluksessa. Osa viimeksimainituista toimii virkasuhteisina, mikä saattaa joissakin tapauksissa hämärtää heidän oikeusasemaansa. Tietoa ei ole myöskään siitä, kuinka paljon omavartioille on haettu ja saatu poliisilain 8 §:ssä tarkoitettuja erityisiä poliisivaltuuksia.

---

<sup>326</sup> Ainoastaan järjestyslaissa tarkoitetuissa järjestyksenvalvojatehtävissä järjestyksenvalvojan on oltava vartioimisliikkeen palveluksessa, jolloin hän ei voi olla työsuhteessa alueen haltijaan tai omistajaan.



Omavartijoiden juridista asemaa on useissa maissa säännelty.<sup>327</sup> Sääntelemättömyyttä onkin meillä pidettävä epäkohtana. Esimerkiksi omavartijan nuhteettomuuden tarkastamiseen ei yrityksillä ole samanlaisia keinoja kuin LYTP:ssa tarkoitetun vartijan kohdalla. Myös heidän koulutuksensa jää täysin joko heidän oman tai heidän työnantajansa aktiivisuuden varaan.<sup>328</sup> Yritys, joka haluaa varmistaa turvallisuushenkilöstönsä nuhteettomuuden ja koulutustason, saattaa joissakin tapauksessa olla pakotettu ostopalvelujen käyttöön.<sup>329</sup>

LYTP:ssa vartijoiden asemasta on säädetty tyhjentävästi. Muuta laintasoisista normistoa vartijoiden asemasta ei ole. Sen sijaan järjestyksenvalvojien suhteen säädöstilanne on huomattavasti monimutkaisempi. Järjestyksenvalvoja koskeva perussäädös on laki järjestyksenvalvojista. Siinä on säädetty mm. järjestyksenvalvojien tehtävistä ja toimivaltuuksista. Järjestyksenvalvojien asemaa ja toimintaa koskevia säännöksiä on myös useissa muissa laeissa. Järjestyksenvalvojalain 1 §:ssä on nimenomaisesti todettu lain koskevan niitä velvollisuuksia ja valtuuksia, jotka on annettu kokoontumislain, ulkoilulain, merimieslain, järjestyslain sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain nojalla asetetulle järjestyksenvalvojalle. Järjestyksenvalvojalaisissa ei siten säädetä siitä, mille alueille ja tilaisuuksiin järjestyksenvalvoja voidaan asettaa, vaan tämä määräytyy edellä mainittujen erityislakien perusteella. Edellä mainittujen lakien suhteen sovellettaviksi tulevat järjestyksenvalvojatoiminnassa vielä LYTP ja laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta. Molemmat lait joudutaan huomioimaan tosin vain silloin, kun kyse on järjestyslaissa tarkoitetuista järjestyksenvalvojista. Järjestyslain 23 §:n 3 momentin mukaan laissa tarkoitettuihin järjestyksenvalvojiin sovelletaan mm. LYTP:n säännöksiä hyvästä vartioimis- tavasta, toimeksiantosopimuksen, tapahtumailmoituksen ja toimintaohjeiden laatimisesta, voimankäyttövälineistä ja niiden kantamisesta sekä viranomais- ten tiedonsaantioikeudesta. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 6a §:ssä on puolestaan säädetty siitä, millä edellytyksillä järjestyslain mukaan asetettu järjestyksenvalvoja voi olla apuna joukkoliikenteen matkalippujen

---

<sup>327</sup> Hakalan 40 maahan kohdistuneen tutkimuksen mukaan n. 50 %:ssa tutkituista maista omavartiointia oli jollakin tavoin säädelty. Ks. Hakala 2007, s. 8.

<sup>328</sup> Ongelma ei koske vain Suomea, vaan kyse on yleismaailmallisesta ilmiöstä. Ks. esim. Button 2008, s. 99. Buttonin kuvaamat ongelmat koskevat tosin englantilaista todellisuutta. Hän on kritisoinut sitä, että omavartiointi on jätetty englantilaisen lainsäädännön ulkopuolelle. Hän pitää myös ongelmallisena sitä, että esimerkiksi samassa kauppakeskuksessa saattaa työskennellä vartioimisliikkeiden palveluksessa olevia ja suoraan kohteen palkkalistoilla olevia vartijoita, joista vain ensin mainittujen nuhteettomuus on tarkastettu ja koulutuksesta huolehdittu. Ks. Button 2007a, s. 115 – 116.

<sup>329</sup> Helminen on esittänyt, että valtioneuvoston ja ministeriön palveluksessa oleville virastomes- tareille säädettäisiin vastaavansisältöiset valtuudet kuin vartioimisliikkeiden vartijoilla on. Helminen perustelee tätä selkeydellä sekä levottomalla maailmantilanteella. Ks. Helminen 2006, s. 22.

tarkastuksessa. Laissa on säädetty myös tarkastuksessa mukana olevan järjestyksenvalvojan lakiin liittyvistä valtuuksista ja velvollisuuksista.

Toisin kuin järjestyksenvalvojalain 1 §:ssä on säädetty, järjestyksenvalvojan oikeuksista ja velvollisuuksista ei itse asiassa ole säädetty tyhjentävästi järjestyksenvalvojalaisissa. Edellä on jo ollut puhetta matkalippujen tarkastuksia koskevasta erityissääntelystä. Kokoontumislain 22 §:n 1 momentissa on puolestaan säädetty järjestyksenvalvojan oikeudesta estää tai keskeyttää yleisötilaisuus tai määrätä se päättymään. Myöskään järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan valtuuksia ei ole määritelty tyhjentävästi järjestyslaissa. Valtuuksien suhteen järjestyslain 23 §:n 2 momentissa on tosin todettu valtuuksien määräytyvän järjestyksenvalvojalain mukaisesti. Samassa säännöksessä on kuitenkin viittauksenomaisesti tehty selkoa niistä järjestyksenvalvojalain mukaisista valtuuksista, joita järjestyslain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole.

Kuten edellä todetusta ilmenee, järjestyksenvalvojia koskevaa lainsäädäntöä voidaan pitää systematiikaltaan vähintäänkin sekavana ja vaikeaselkoisena. Järjestyksenvalvojalakia lukeva ei saa tyhjentävää kuvaa tilanteesta eikä laista myöskään täydellisesti ilmene, missä muissa säädöksissä järjestyksenvalvojan oikeusasemasta on säädetty. Sääntely ei myöskään ole loogista. Esimerkiksi kokoontumislain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien rajoituksista on säädetty järjestyksenvalvojalaisissa, kun taas järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien rajoituksista on säädetty järjestyslaissa. Ensin mainitussa tapauksessa rajoitussääntely ilmenee siten erityislaista, jälkimmäisessä taas yleislaista. Toisaalta esimerkiksi järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimintaan matkalippujen tarkastuksessa ei ole viitattu järjestyslaissa eikä järjestyksenvalvojalaisissa.

Tämän tutkimuksen yhtenä tehtävänä on yrittää luoda edellytyksiä koherenssille yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön systematiikkaan. Pyrkimys ei ole vastakkainen Wilhelmssonin toteamukselle, jonka mukaan ”tiede ei pyri luomaan yhtenäistä kuvaa asioista, joiden taustalla ei ole yhtenäisyyttä. Jos lainsäätäjällä on oikullinen ja luo normeja ottamatta huomioon oikeussystemaattisia näkökohtia, oikeustieteen ei tieteellisen toiminnan näkökulmasta tulisi luoda kuvaa systemaattisuudesta, muutoin kuin jos voidaan osoittaa systemaattisten näkökohtien silti vaikuttaneen ratkaisuihin kätketyksi tai tiedostamatta, esimerkiksi oikeuskulttuurin vaikutuksen kautta”.<sup>330</sup> Kyse tässä tutkimuksessa on systematiikan mahdollisuuksien luomisesta, ei yrityksestä paljastaa systematiikkaa siellä, missä sitä ei ole.

---

<sup>330</sup> Wilhelmsson 2004, s. 226 – 227.

Järjestyksenvalvoja koskevaa säädöstilannetta on oikeuspoliittisesti pidettävä varsin epätyytyttävänä. Sääntelyn sekavuus ja vaikeaselkoisuus sekä erot eri lakien perusteella asetettujen järjestyksenvalvojen toimivaltuuksissa johtavat kahdenlaisiin ongelmiin. Ensinnäkin yksityishenkilön on perin vaikeaa päästä selville järjestyksenvalvojan toimivaltuuksista eri tilanteissa. On oletettavaa, että tavallinen kansalainen ei olisi kovin hyvin perillä järjestyksenvalvojan toimivaltuuksista edes silloin, kun tämä toimisi vain yhdenlaisilla valtuuksilla toimialueesta riippumatta. Toiseksi on muutoinkin varsin ongelmallista, että on olemassa useilla eri toimivaltuuksilla operoivia erilaisia järjestyksenvalvoja. Syyt eri alueilla toimivien järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien eroihin liittyvät käytännössä perusoikeuksien turvaamiseen ja perustuslain 124 §:n merkittävän julkisen vallan delegointia koskevaan kieltoon. Erojen syyt ovat siten yleensä järkevästi perusteltavissa. Olisi kuitenkin suotavaa käydä keskustelua myös eroihin liittyvistä ongelmista. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona voisi olla määrittää eri lakien perusteella asetettujen järjestyksenvalvojen toimivaltuuksille sellainen vähimmäis(ja enimmäis-) sisältö, joka olisi perusoikeuksien rajoitus-edellytysten ja perustuslain 124 §:n kannalta hyväksyttävissä kaikilla erilaisilla järjestyksenvalvojan toimialueilla. ”Rajat ylittävien” toimivaltuuksien suhteen voitaisiin keskustella siitä, tarvitaanko niitä ehdottomasti.

#### **4 Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevasta lainsäädännöstä muualla**

Perinteisissä common law-alueen maissa – Iso-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Australiassa – yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevalle sääntelylle on ominaista sen hajanaisuus ja puutteellisuus. Toisinaan näyttäisi jopa siltä, että näiden palvelujen työntekijöiden oikeudet olisivat varsin vähäisiä ja vastaisivat täysin kaikille kansalaisille kuuluvia valtuuksia. Yhtenäistä yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaa lainsäädäntöä ei näyttäisi olevan olemassa. Sääntelyn puutteellisuus ja hajanaisuus on osaltaan johtanut myös siihen, että yksityiset turvallisuuspalvelut eivät ole olleet lainoppineiden kiinnostuksen kohteena. Sklansky onkin muistuttanut siitä, että ”...no one even speaks of ”private security law”, for the very phrase suggests a unified and specialized body of rules that does not exist”.<sup>331</sup> Sklansky muistuttaa edelleen siitä, että yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden on vain harvoin katsottu toimivan ”state actor”-asemassa, jolloin myös perustuslailliset kysymykset tulisivat näiden pal-

---

<sup>331</sup> Sklansky 1999, s. 1166.

veluiden yhteydessä arvioitaviksi.<sup>332</sup> Tällöin yksityisten turvallisuuspalveluiden toimintaa ei arvioida esimerkiksi suhteessa perustuslain perusoikeuksiin eikä niiden tarvitse ottaa näitä oikeuksia toiminnassaan huomioon vastaavalla tavalla kuin ns. julkisen poliisin. Kun toimintaa ei pidetä julkisen vallan käyttönä, sen piiristä puuttuvat myös virkavastuun kaltaiset oikeusturvatakeet. Yksityisten turvallisuuspalvelujen juridinen asema eroaakin julkisen poliisin asemasta useimmissa common law-maissa ratkaisevasti silloinkin, kun molemmat instituutiot tekevät käytännössä täysin vastaavia tehtäviä. Toinen yksityisille turvallisuuspalveluille leimallinen piirre common law-maissa on, että niiden työntekijät voivat esiintyä toimeksiantajan ”agentteina” omaisuuden suojaamisessa. Kun omistajan valta sulkea jokin taho pois omaisuuden käytön piiristä on suuri silloinkin, kun omaisuus on periaatteessa yleiseen käyttöön tarkoitettu, omaisuuden käyttäjä joutuu ottamaan omistajan luoman ”järjestyksen” huomioon halutessaan käyttää omaisuutta. Omistajan valta siirtyy sopimuksin yksityisille turvallisuuspalveluille, jotka voivat tätä valtaa käyttäessään säädellä ihmisten käyttäytymistä. Henkilön suostumus esimerkiksi kantamustensa tarkastukseen ei usein ole tosiasiaissa vapaaehtoinen, koska muussa tapauksessa häneltä saatetaisiin esimerkiksi evätä pääsy yksityisen omistamalle alueelle.<sup>333</sup>

Yksityisten turvallisuuspalvelujen sääntelyä koskeva kansainvälinen vertaileva tutkimus on ollut varsin vähäistä. Esimerkiksi Hakala on kuitenkin vertaillut 40 maan sääntelyä. Näistä maista suuri osa on Euroopan unionin jäsenmaita. Hakalan tutkimista maista 93 %:ssa yksityisiä turvallisuuspalveluita oli jollakin tavoin säännelty. Noin 66 %:ssa maista alaa oli alettu säännellä vasta vuoden 1989 jälkeen.<sup>334</sup> Hakalan tutkimuksen mukaan se, mitä yksityisen turvallisuusalan osa-alueita eri maiden sääntelyyn on sisällytetty, vaihtelee suuresti. Esimerkiksi normaalia kaupallista vartiointia ja tapahtumaturvallisuutta (crowd control) on säädelty n. 90 %:ssa tutkituista EU-maista. Sen sijaan door supervision-toimintaa (jonka suomalainen vastine on lähinnä ravintoloiden järjestyksenvalvojatoiminta) on säädelty vain n. 50 %:ssa tutkituista EU-maista.<sup>335</sup>

<sup>332</sup> Sklansky 1999, s. 1167.

<sup>333</sup> Se, että yleinen alue on yhä useammin yksityisessä omistuksessa, saattaa selittää yksityisten turvallisuuspalvelujen roolin kasvua myös omistajan vastuukysymyksillä: Yhdysvalloissa omistajan korvausvastuu perustuu vahinkotapauksissa entistä useammin siihen, että tämä on laiminlyönyt huolehtia riittävien turvallisuuspalvelujen järjestämisestä. Yritysten on pakko vastuulta välttyäkseen huolehtia kustannuksellaan turvallisuuspalvelujen ylläpitämisestä. Ks. Sklansky 1999, s. 1223. Kyse ei siten olisi pelkästään alueen omistajan halusta säädellä ihmisten käyttäytymistä omien intressiensä mukaisesti vaan eräänlaisesta korvausuhan luomasta pakosta.

<sup>334</sup> Ks. Hakala 2007, s. 6.

<sup>335</sup> Ks. Hakala 2007, s. 9. Vastaavasti arvokuljetustoiminta (Cash In Transit) kuuluu yhdeksässä maassa kymmenestä sääntelyn piiriin. Hakala selittää door supervision-toiminnan sääntelemättömyyttä kulttuurisilla syillä: monissa maissa toiminnan on perinteisesti katsottu

Hakala on muistuttanut yleisemmällä tasolla myös yksityisen turvallisuusalan pirstaloitumisen vaikutuksesta sitä koskevaan sääntelyyn. Kun eri yhteiskunnat ja liiketoimintaympäristöt muuttuvat aiempaa monimutkaisemmiksi, näin käy myös yksityisille turvallisuuspalveluille. Sen sijaan, että kysyttäisiin, miksi yksityistä turvallisuusalaa ylipäätään olisi syytä säädellä, pitäisi vastaava kysymys esittää alan eri osa-alueilta erikseen.<sup>336</sup> Hakala on tutkinut myös yksityistä turvallisuusalaa koskevan sääntelyn syitä, jotka hän jakaa kolmeen ryhmään: taustalla voi olla perustuslaista tai ihmisoikeuksista johtuvia vaatimuksia, julkisen vallan intressistä johtuvia vaatimuksia tai ammatillisia vaatimuksia.<sup>337</sup>

Ruotsalaisen järjestelmän erikoisuutena voidaan pitää sitä, että Ruotsissa tunnetaan vartijoiden ja järjestyksenvälvojen lisäksi myös edellä mainittuja suuremmilla valtuuksilla toimivia suojeluvartijoita (skyddsvakt).<sup>338</sup> Suojeluvartijoiden toiminta määräytyy yhteiskunnallisesti tärkeiden laitosten suojelemisesta annetun lain (Lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m / 1990:217) mukaisesti. Laissa on nimensä mukaisesti kyse tiettyjen yhteiskunnallisesti tärkeiden tilojen vartioinnista ja suojelusta. Varsinaisella suojeluvartijalla tarkoitetaan sellaista suojeluobjektia vartioivaa henkilöä, joka ei ole poliisimies. Suojeluvartijana voi toimia mm. vartioimisliikkeen palveluksessa oleva henkilö. Suojeluobjektilla (skyddsobjekt) puolestaan tarkoitetaan sellaista aluetta, rakennusta, alusta tai ilma-alusta, jonka valtioneuvosto tai sen määräämä viranomainen on suojeluobjektiksi määrännyt sillä perusteella, että yleisön liikkumista alueella on tarpeen rajoittaa terrorismin, tuhotyön tai vakoilun estämiseksi.

Tarkemmin suojeluobjekteiksi soveltuvat alueet on määritetty lain 4 §:ssä. Soveltuvia alueita voivat olla mm. valtiolliset hallintorakennukset, valtion päämiehen tai ministerien asunnot, erilaiset sotilaallisiin tarkoituksiin käytettävät alueet lain edellytysten mukaisesti, väestönsuojelun ja pelastustoimen johtoon käytettävät alueet samoin kuin vesi- ja energiahuoltoon käytettävät alueet sekä valtiopäivien tai valtiopäivähallinnon hallinnoimat rakennukset.

Lain mukaan määräytyvät myös suojeluvartijan huomattavan laajat toimivaltuudet. Mm. suojeluobjektin alueelle pyrkivä tai siellä oleskeleva on velvollinen esittämään suojeluvartijalle henkilötietonsa ja alistumaan mm. ruumiin- ja ajoneuvotarkastukseen. Henkilön, joka rikkoo lain nojalla annettua kieltoa tai joka kieltäytyy alistumasta lain mukaisiin tarkastuksiin, vartija voi paitsi poistaa myös tarpeen vaatiessa ottaa kiinni. Vastaavin oikeuksin kuin poliisi suojeluvartija voi

---

kuuluvan majoitus- ja ravitsemispalvelujen sekä viihdeteollisuuden piiriin yksityisten turvallisuuspalvelujen sijasta. Ks. Hakala 2007, s. 10. Vaikka arvokuljetus on syytä sisällyttää sääntelyyn, on syytä muistaa, että sen perusoikeusherkkyys on olematon verrattuna vähän säänneltyyn ”ovimies”-toimintaan.

<sup>336</sup> Ks. Hakala 2008, s. 44.

<sup>337</sup> Ks. Hakala 2008, s. 3. Julkisesta intressistä johtuvia vaatimuksia ovat Hakalan mukaan esimerkiksi halu taata yksityisten turvallisuuspalvelujen vastuu toimistaan ja tarve kontrolloida voimankäyttövälineiden kantamista. Ammatillisiin vaatimuksiin taas kuuluu esimerkiksi laadullisten minimivaatimusten asettaminen yksityisille turvallisuuspalveluille.

<sup>338</sup> Ruotsin suojelulainsäädännön historiasta ks. Ryding-Berg 1991, s. 11 – 16.

lain 13 §:n mukaan ottaa kiinni henkilön, jolla on syytä epäillä olevan tekemistä vakoilun, tuho työn tai niiden valmistelun kanssa. Sotilaskohteiden vartioinnista laissa on lisäksi erityissäännöksiä.

Arvioimatta tässä yhteydessä tarkemmin sitä, mitä mainitun lain kaltaisen lain säätäminen Suomessa merkitsisi perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja perustuslain 124 §:n julkista valtaa koskevan säännöksen kannalta, voitaneen todeta lakisystemaattisten näkökohtien puoltavan vastaavaa sääntelyä myös Suomessa. Esimerkiksi eduskunnan turvatoimilain ja ydinenergialain turvallisuuteen liittyviä toimivaltuuksia koskevien säännösten keskittäminen yhteen lakiin voisi olla perusteltua. Näin välttäisiin hajanaiselta ja toimialakohtaiselta sääntelyltä, jossa samantyyppiset kysymykset joutuvat kerran toisensa jälkeen eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi.

Euroopan maista Tšekissä ja Kyproksella ei ole lainkaan yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaa sääntelyä.<sup>339</sup> Mm. tämän vuoksi yksityiset turvallisuuspalvelut on ainakin toistaiseksi jätetty EU:n palveludirektiivin ulkopuolelle. Jos ne sisällytettäisiin direktiivin piiriin, tämä mahdollistaisi minimaalisen tai olemattoman sääntelyn maista tulevien turvallisuuspalveluyritysten toiminnan muissa EU-maissa oman maansa sääntelyn pohjalta. Näyttäisikin siltä, että ennen kuin yksityiset turvallisuuspalvelut voidaan sisällyttää palveludirektiivin piiriin, niitä koskevalle kansalliselle sääntelylle olisi asetettava jonkinlaisia vähimmäisstandardeja.<sup>340</sup>

## 5 Yksityiset turvallisuuspalvelut ja elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus

Vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen on LYTP 3 §:n ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 20-kohdan mukaisesti luvanvaraista.<sup>341</sup> Vartioimisliiketoimintaa voi harjoittaa vain sellainen luonnollinen

---

<sup>339</sup> Niinkin suuressa maassa kuin Englannissa yksityisiä turvallisuuspalveluita alettiin erikseen säädellä vasta vuonna 2001.

<sup>340</sup> Ks. tarkemmin esim. Button 2007a, s. 123 – 124. Yksityisten turvallisuuspalvelujen sisällyttämisellä palveludirektiivin piiriin saattaisi olla myös sellaisia seurauksia, joista esimerkiksi Olli Mäenpää on muistuttanut. Hän on kysynyt, kuinka suuri merkitys perustuslain 124 §:n julkisia hallintotehtävien yksityiselle antamista koskevalla säännöksellä on ”oikeasti” sen jälkeen, kun EU:n palvelujen vapauttaminen ja kilpailun laajentaminen todella alkavat vaikuttaa. Ks. Mäenpää 2008b, s. 673.

<sup>341</sup> Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 3-kohdassa on erikseen säädetty yksityisetsivän ammatin harjoittamisen luvanvaraisuudesta. Kun yksityisetsivätoiminta LYTP:n myötä on sulautettu osaksi vartioimisliiketoimintaa, erillinen maininta sen luvanvaraisuudesta on nykyään turha. Luetteloa ei kuitenkaan muutettu, koska LYTP:n perusteluissa katsottiin – perustuslakivaliokunnan tulkintaan viitaten – sen vaativan perustuslainsäätämistarpeesta.

henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen luvan.<sup>342</sup> Lupa voidaan liittää LYTP 3 §:n 3 momentin mukaan vartioimisliiketoiminnan laajuudesta, vartioimisliikkeen toimipaikkojen lukumäärästä ja sijainnista sekä muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä vartioimistehtäviä koskevia ehtoja tai rajoituksia. Luvan myöntämisen edellytyksistä on puolestaan säädetty LYTP 4 §:ssä ja muista lupaan liittyvistä seikoista LYTP 5 – 7 §:ssä.

Vartioimisliiketoiminnan asianmukaisuuden tärkeänä takeena voidaan pitää sitä, että toiminnan harjoittajan tai toimintaa harjoittavan oikeushenkilön hallintoeliimiin kuuluvien henkilöiden on täytettävä mm. rehellisyyden ja luotettavuuden vaatimukset. Lisäksi heidän on oltava tehtävään sopivia. Lain perustelujen mukaan rehellisyyttä ja luotettavuutta on arvioitava kaikin lupaviranomaisen käytettävissä olevin keinoin sekä hakijan aikaisemman että nykyisen käyttäytymisen perusteella. Apuna voidaan käyttää ennen kaikkea viranomaisen ylläpitämiä rekisterejä. Merkitystä arvioinnissa on ennen kaikkea sellaisilla rikoksilla ja väärinkäytöksillä, jotka osoittavat henkilön olevan sopimaton vartioimisliiketoiminnan harjoittamiseen. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon lain perustelujen mukaan huomioon myös hakijan elämäntapaan, asenteisiin ja alkoholinkäyttöön liittyviä seikkoja. Esimerkkinä mainitaan, että hakijaa voitaisiin jopa pyytää esittämään itse selvitys päihteiden käytöstään. Perustelujen mukaan tälläkään ei loukattaisi yksityisyyden suojaa, koska hakijan olisi itse esitettävä tämä selvitys.<sup>343</sup>

LYTP:n perusteluissa on otettu kantaa myös vartioimisliiketoiminnan luvanvaraisuuden ja perustuslain elinkeinovapautta koskevan 18 §:n säännöksen suhteeseen. Perusteluissa viitattiin mm. siihen, että perustuslakivaliokunta on hyväksynyt luvanvaraisuuden yleisestä luvanvaraisuuden vähentämistendenssistä huolimatta silloin, kun sitä ovat puoltaneet tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit. Perustelujen mukaan luvanvaraisuutta koskeva erityissääntely haluttiin rajoittaa vain siihen, mitä voidaan pitää turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömänä. Perusteluissa on myös muistutettu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvista täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksista sekä hyväksyttävyydestä.<sup>344</sup> Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että vartioimisliiketoiminnan luvanvaraisuutta puoltavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit, joiden riittäväksi ja asianmukaiseksi huomioimiseksi luvanvaraisuutta voitiin pitää välttämättömänä keinona. Valiokunnalla ei ollut huomautettavaa myöskään lakiehdotuksen elinkeinovapauden rajoittamista koskevien säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen, minkä lisäksi se katsoi rajoitusten olennaisen sisällön ilmenevän laista. Valiokunta

<sup>342</sup> Myös Ruotsissa vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen on luvanvaraista. Luvan myöntämisestä ja sen edellytyksistä on säädetty Ruotsin vartioimisliikelain 2 – 7 §:ssä.

<sup>343</sup> HE 69/2001, s. 50.

<sup>344</sup> HE 69/2001, s. 124.



arvioi kuitenkin erikseen sitä, missä määrin lupaedellytykset saattoivat sisältää lupaviranomaisen eli sisäasiainministeriön harkintavaltaan jääviä joustavia oikeusnormeja. Asialla oli merkitystä erityisesti sen vuoksi, että elinkeinolupien myöntämisen tuli valiokunnan käsityksen myötä perustua ennen kaikkea oikeus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Valiokunta otti kuitenkin huomioon paitsi vartioimisliiketoiminnan luonteen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä myös vartijoille esitetyn itsenäisen oikeuden voimakeinojen käyttöön. Tämän vuoksi valiokunta pitikin vartioimisliiketoimintaan kohdistettua tehostettua ennakovalvontaa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltamana, että ehdotettua harkintaa saattoi lupien myöntämiseen liittyä.<sup>345</sup>

Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista kukaan ei kyseenalaistunut vartioimisliiketoiminnan luvanvaraisuutta, vaan sitä pidettiin painavan yhteiskunnallisen intressin tyydyttämiseksi välttämättömänä. Asiantuntijoista Tuori muistutti lupaedellytysten perustuvan yleensä oikeus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan, mutta katsoi väljän lupaharkinnan olevan perusteltavissa painavista yhteiskunnallisista intresseistä käsin.<sup>346</sup> Tuorin kanta päätyikin sittemmin lähes sellaisenaan perustuslakivaliokunnan kannanotoksi. Kaikki asiantuntijat eivät ottaneet elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen mitään kantaa.

Ne samat painavat yhteiskunnalliset intressit, jotka puoltavat vartioimisliiketoiminnan säätämistä luvanvaraiseksi elinkeinoksi, puoltaisivat myös järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuutta. Järjestyksenvalvojatoimintaa ei kuitenkaan järjestyksenvalvojalaissa ole säädetty luvanvaraiseksi; ainoastaan järjestyksenvalvojien on oltava poliisin hyväksymiä. Poikkeuksen muodostavat järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan tehtävät, joita voi hoitaa ainoastaan vartioimisliike.<sup>347</sup> Kuitenkin muussakin järjestyksenvalvojatoiminnassa tehdään merkittäviä järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä päätöksiä. Kyse on julkisesta hallintotehtävästä, johon kuuluu itsenäinen oikeus voimakei-

---

<sup>345</sup> PeVL 28/2001, s. 7. Valiokunnan kannanotosta voisi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että joustavia harkintanormeja voidaan lupaedellytysten suhteen puoltaa aina, kun kyse on PL 124 §:ssä tarkoitettuna julkisesta hallintotehtävästä. Näin yksioikoinen johtopäätös ei kuitenkaan liene mahdollinen, koska vartioimisliiketoiminnan kohdalla erityinen paino oli oikeudella voimakeinojen käyttöön.

<sup>346</sup> Tuori 2001, s. 2

<sup>347</sup> Sitä, että näitä tehtäviä voi hoitaa ainoastaan vartioimisliike, on perusteltu mm. sillä, että niiden suorittaminen vaatii erityisiä jokamiehen oikeuksista poikkeavia oikeuksia ja erityistä osaamista. Ks. HE 239/2009, s. 7. Perustelu on sikäli erikoinen, että juuri järjestyslain mukaisen järjestyksenvalvojan valtuudet ovat lähempänä jokamiehen oikeuksia kuin muiden järjestyksenvalvojien valtuudet. Lausumalla voitaisiin siten puoltaa pikemminkin juuri näiden muiden järjestyksenvalvojatehtävien luvanvaraisuutta. Avoimeksi myös jää, mitä sellaista erityistä osaamista esimerkiksi kauppakeskuksen järjestyksenvalvojalta vaaditaan, jota ei edellytettäisi vaikkapa yleisötilaisuuden järjestyksenvalvojalta.



nojen käyttöön. Epäkohtana ei olekaan pidettävä sitä, että pääasiallisesti omaisuuden vartiointiin liittyvä vartioimisliiketoiminta on luvanvaraista vaan sitä, että korostetusti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä järjestyksenvalvojatoiminta ei sitä ole. Kun järjestyksenvalvoja koskevissa hallituksen esityksissä ei ole edes ehdotettu toiminnan saattamista luvanvaraiseksi, myöskään perustuslakivaliokunta ei ole voinut ottaa asiaan kantaa. Tämän vuoksi virallisiasiakirjoista ei ole saatavissa vastausta siihen, miksi toiminta ei ole luvanvaraista.

”Virallisen” vastauksen puuttuessa syitä luvanvaraisuuden puuttumiseen voi vain arvailla. Voidaan esimerkiksi pitää mahdollisena, että urheiluseuroille ja muille aatteellisille yhdistyksille halutaan antaa mahdollisuus harjoittaa toimintaa ilman, että sitä kohtuuttomasti rasitettaisiin yhdistyksille raskailla, lupaan liittyvillä velvoitteilla. Taustalla saattavat olla myös viranomaisvalvonnan resurssisyys: vaikka järjestyksenvalvojatoimintaa harjoittavien yhteisöjen lukumäärästä ei olekaan toiminnan harjoittamisen vapauden vuoksi mitään tietoa, on oletettavaa, että järjestyksenvalvojatoimintaa harjoittavia yhteisöjä on moninkertaisesti vartioimisliikkeisiin verrattuna. Jos vartioimisliiketoiminnan harjoittamiseen kuitenkin edellytetään lupaa, järjestyksenvalvojatoiminnan harjoittamisen vapautta ei voida perustella millään relevanteilla argumenteilla. Olisin taipuvainen jopa pitämään vartioimisliikkeille säädettyä luvanvaraisuutta tältä osin perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmallisena.

Järjestyksenvalvojatoiminta eroaa vartioimisliiketoiminnasta siinä suhteessa, että järjestyksenvalvojan toimivaltuudet määräytyvät järjestyksenvalvoista annetun lain mukaisesti myös silloin, kun järjestyksenvalvoja on suoraan työsuhteessa alueen omistajaan tai haltijaan. Sen sijaan vartioimisliiketoimintaan kuulumattomassa ns. omavartioinnissa vartijan toimivaltuudet perustuvat jokamiehenoikeuksiin, millä osaltaan voidaan perustella sitä, että omavartiointi ei edellytä lupaa. Järjestyksenvalvojatoiminnassa olisi edellä mainitusta syystä perusteltavissa jopa vartioimisliiketoimintaa laajempi luvanvaraisuus. Silloin, kun järjestyksenvalvoja olisi suoraan työsuhteessa alueen omistajaan tai haltijaan, omistajalta tai haltijalta olisi käsitykseni mukaan perusteltua edellyttää poliisin hyväksyntää. Kyse on laajassa mielessä myös siitä, miten vastuu ongelmatapauksissa jakautuu järjestyksenvalvojan asettaneen taustayhteisön ja järjestyksenvalvojan välillä.

Vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen ilman asianmukaista vartioimisliikelupaa on kriminalisoitu RL 17:6 a:n säännöksellä. Säännöksen mukaan se, joka harjoittaa vartioimisliiketoimintaa ilman lupaa, on tuomittava vartioimisliikerikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Järjestyslain 23 §:n 1 ja 5 momentin nojalla vartioimisliikerikosta koskeva kriminalisointi soveltuu myös tilanteeseen, jossa järjestyslaissa tarkoitettuja järjestyksenvalvontatoimeksiantoja ottaa vastaan muu kuin vartioimisliike. Säännöksen perustelujen mukaan säännös on sisällytetty lakiin selvyiden

vuoksi.<sup>348</sup> Itse pidän viittaussäännöstä kuitenkin legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallisena. RL 17:6 a:ssa on kriminalisoitu nimenomaan vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen ilman lupaa. Kun vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan LYTP 2 §:n 2-kohdan mukaan nimenomaan vartioimistehtävien suorittamista, järjestyksenvalvontatehtäviä ei vartioimisliikkeenkään suorittamina voida pitää vartioimisliiketoimintana. Legaliteettiperiaatteeseen liittyvien ongelmien välttämiseksi RL 17:6 a:n säännöstä tulisikin muuttaa siten, että teonkuvaukseen lisättäisiin luvatta tapahtuvan vartioimisliiketoiminnan harjoittamisen ohella myös järjestyslaissa tarkoitetun järjestyksenvalvojatoiminnan harjoittaminen ilman voimassaolevaa vartioimisliikelupaa.

## 6 Järjestyksenvalvojan asettaminen

### 6.1 Toimialueet ja asettamisen edellytykset

Ketään ei ole lainsäädännössämme lähtökohtaisesti velvoitettu asettamaan alueelle tai tilaisuuteen järjestyksenvalvojia. Järjestyksenvalvojien asettaminen on siten alueen haltijan tai tilaisuuden järjestäjän harkinnassa. Käytännössä harkintavaltaa kaventaa kuitenkin kokoontumislain 17 §:n säännös, jonka mukaan yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän sekä yleisen kokouksen puheenjohtajan on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseksi järjestäjällä on usein siten tosiasiallinen pakko järjestyksenvalvojien asettamiseen. Poliisi voi tarvittaessa antaa myös määräyksiä järjestyksenvalvojan asettamisesta yleisötilaisuuksiin ja yleisiin kokouksiin kokoontumislain 20 §:n perusteella.<sup>349</sup>

Mahdollisuus asettaa järjestyksenvalvojia leirintäalueille perustuu ulkoilulain 22 §:ään.<sup>350</sup> Säännöksen mukaan leirintäalueen pitäjä voi asettaa järjestyksenvalvojia valvomaan järjestystä ja turvallisuutta leirintäalueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Erillistä lupaa asettaa järjestyksenvalvojia ei edellytetä.

---

<sup>348</sup> HE 20/2002, s. 55.

<sup>349</sup> Pohjolainen ja Majuri ovat muistuttaneet siitä, että mahdollisuus antaa yleisiä kokouksia koskevia määräyksiä on rajoitetumpi kuin määräysvalta yleisötilaisuuden suhteen, koska poliisin on huomioitava kokoontumislaissa sille annettu velvoite turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Ks. Pohjolainen – Majuri 2000, s. 220 – 221.

<sup>350</sup> Ulkoilulaissa leirintäalueella tarkoitetaan aluetta, jolla majoitutaan tilapäisesti ja yleensä vapaa-aikana leirintämökkiin, teltaan, matkailuperävaunuun tai matkailuajoneuvoon ja jolla on yhteensä vähintään 25 leirintämökkiä taikka teltalle, matkailuperävaunulle tai matkailuajoneuvolle varattua paikkaa. Alue, jolla on vähintään 10 leirintämökkiä, on kuitenkin aina leirintäalue. Lisäksi lain säännökset leirintäalueista koskevat muutakin vastaavanlaisen majoittumiseen tarkoitettua aluetta, jolla olevissa, enintään yhdelle ruokakunnalle tai pienryhmälle tarkoitetuissa rakennuksissa yhteensä on yli 40 vuodepaikkaa.

Ennen järjestyksenvalvojalain voimaantuloa järjestysmiehen saattoi leirintäalueelle määrätä vain poliisi kuitenkin siten, että henkilön oli ensisijaisesti oltava poliisin tehtävään ehdottama. Nykyisenkin säännöksen mukaan leirintäalueen sijaintipaikan paikallispoliisi voi tarvittaessa antaa leirintäalueen pitäjälle määräyksiä järjestyksenvalvojan asettamisesta. Säännöksen perusteluissa ei välitöntä läheisyyttä koskevaa ilmaisuja ole täsmennetty mitenkään. Perusteluissa on vain todettu, että aiempaa täsmällisempään järjestyksenvalvojan tehtävää koskevaan sääntelyyn on tarvetta, koska järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien ja toimimisvelvollisuuden olemassaolo määritellään siinä säännöksessä, jonka nojalla järjestyksenvalvoja on tehtävänsä asetettu.<sup>351</sup> Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista leirintäalueen järjestyksenvalvojan toimialueesta.

Merimieslain 74 §:n 3 momentissa on puolestaan säädetty mahdollisuudesta asettaa järjestyksenvalvoja aluksille. Aluksen päällikkö voi asettaa järjestyksenvalvoja valvomaan järjestystä ja turvallisuutta aluksella ja sen välittömässä läheisyydessä. Aluksella tarkoitetaan merilain 15 luvussa tarkoitettua matkustajien kuljetusta suorittavaa alusta. Muille aluksille järjestyksenvalvoja ei voida asettaa. Myöskään poliisi ei voi antaa määräyksiä järjestyksenvalvojen asettamisesta alukselle. Säännösesityksen perusteluissa todettiin, että järjestyksenvalvoja voitaisiin asettaa sekä varsinaisille matkustaja-aluksille että myös matkustajia kuljettaville rahtialuksille. Aluksen välittömästä läheisyydestä esitettiin esimerkkinä satamassa oleva ns. terminaaliputki.<sup>352</sup> Perustuslakivaliokunnalla ei ollut ehdotetun sääntelyn suhteen huomauttamista.

Järjestyksenvalvojan asettaminen järjestyslain nojalla perustuu lain 22 §:n sääntelyyn. Muiden lakien perusteella asetetuista järjestyksenvalvoista poiketen järjestyksenvalvojan asettaminen järjestyslain nojalla edellyttää poliisilaitoksen lupaa. Poliisin luvalla järjestyksenvalvoja voidaan asettaa kauppakeskukseen, liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvon. Luvan saamiseksi tiettyjen edellytysten on täyttyvä. Järjestyksenvalvojan asettaminen edellyttää sekä sitä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista että sitä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Poliisin päätöksessä järjestyksenvalvojen toimialue on rajattava kauppakeskuksen tai liikenneaseman kiinteistön alueelle sekä tarvittaessa niiden välittömään läheisyyteen. Lupa on voimassa enintään viisi vuotta ja siihen voidaan liittää järjestyksenvalvojen koulutukseen, voimankäyttövälineiden kantamiseen, toimialueeseen sekä sijoitteluun ja lukumäärään liittyviä ehtoja. Tietyin edellytyksin myönnetty lupa voidaan peruuttaa. Luvan hakijana toimii kauppakeskuksen, liikenneaseman tai kulkuneuvon

---

<sup>351</sup> HE 148/1998, s. 23.

<sup>352</sup> HE 148/1998, s. 24.

haltija, ei sen sijaan järjestyksenvalvojatehtävistä käytännössä vastaava yhteisö. Järjestyslain 23 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojatehtäviin liittyviä toimeksiantoja saa vastaanottaa ainoastaan vartioimisliike. Järjestyksenvalvontatehtäviä saa puolestaan suorittaa ainoastaan vartioimisliikkeen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, jolla on samanaikaisesti oltava voimassa hyväksyminen sekä vartijaksi että järjestyksenvalvojaksi.

Lain 23 §:n 1 momentin sanamuotoa on pidettävä osittain epäonnistuneena. Sanamuodon mukaan vartioimisliikkeiden monopoliasema koskee ainoastaan järjestyksenvalvojatehtäviin liittyvien toimeksiantojen vastaanottamista. Sanamuoto jättää avoimeksi sen, voitaisiinko järjestyksenvalvojatehtäviä hoitaa myös siten, että järjestyksenvalvoja olisi suoraan työsuhteessa paikan tai kulkuneuvon haltijaan, mikä on mahdollista muiden lakien perusteella asetettujen järjestyksenvalvojien kohdalla. Momentin toisessa lauseessa esitetty vaatimus siitä, että järjestyksenvalvojan on oltava vartioimisliikkeen palveluksessa, viittaa vahvasti siihen, että tarkoituksena on ollut mahdollistaa lakiin perustuvien järjestyksenvalvojatehtävien hoitaminen ainoastaan vartioimisliikkeiden toimesta. Myös lain perusteluista käy ilmi, että tämä on ollut tarkoitus. Lain perusteluissa esitetään pitkiä perusteluja sille, miksi tehtävät tulisi antaa nimenomaan vartioimisliikkeille. Mm. tehtävien vaativuutta käytetään perusteluna sille, miksi tehtäviä hoitavilla järjestyksenvalvojilla tulisi olla sekä vartijan että järjestyksenvalvojan koulutus. Perusteluissa on myös todennettu se tilanne, ettei järjestyksenvalvojatehtäviä hoitavalta yhteisöltä edellytetä elinkeinolupaa. Lakiesityksessä on niinikään perusteltu, miksi järjestyksenvalvojien on toimittava järjestyksenvalvojien asemassa. Tämä johtui esityksen mukaan siitä, että ”kansalaisilla on tällöin mahdollisuus havaita, millä valtuuksilla ja mitä tehtävää varten asetettujen henkilöiden kanssa he ovat tekemisissä”.<sup>353</sup> Toteutunutta tilannetta vasten ajateltuna perustelu tuntuu lähinnä absurdilta: Kauppakeskusten, liikenneasemien ja liikennevälineiden järjestyksenvalvojat toimivat järjestyksenvalvojan tunnuksiaan lukuun ottamatta käytännössä samanlaisissa toimipuvuissa kuin vartijatkin. Lisäksi heidän toimivaltuutensa määräytyvät järjestyksenvalvojalain mukaisesti kuitenkin siten, että viittaussäännösten avulla näitä toimivaltuuksia on järjestyslaissa merkittävästi karsittu. Käytännössä kansalaiselle jäänevät siis varsin epäselväksi sekä järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan tehtävä että ennen kaikkea tämän toimivaltuudet.

Järjestyslakiehdotuksen perusteluissa on esitetty esimerkkejä siitä, missä tapauksissa järjestyksenvalvojien asettamista voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna. Viime kädessä luvan hakijan – paikan tai kulkuneuvon haltijan – olisi kyettävä tuomaan hakemuksessaan esille näitä perusteltuja syitä. Perustellusta syystä esimerkkinä mainitaan se, että alueella oleskelee runsaasti henkilöitä, koska siellä sijaitsee huomattava määrä kauppaliikkeitä ja muuta

---

<sup>353</sup> HE 20/2002, s. 49 - 50.

elinkeinotoimintaa.<sup>354</sup> Vastaavia syitä ovat alueella tapahtuneet rikokset ja järjestyshäiriöt. Alue – esimerkiksi rautatieasema – voi jo luonteeltaan olla perustelujen mukaan paikka, jossa oleskelee muitakin kuin välittömästi matkalle lähteviä tai matkalta palaavia henkilöitä. Lisäksi mainitaan perusteluharkinnassa vaikuttavina tekijöinä poliisin tosiasialliset mahdollisuudet turvata järjestystä ja turvallisuutta alueella sekä ehkäistä rikoksia ja järjestyshäiriöitä.<sup>355</sup>

Lain perusteluissa ei määritellä liikenneasemaa eikä kauppakeskusta. Sen sijaan joukkoliikenteen kulkuneuvoiksi katsotaan linja-, osto- tai muussa säännönmukaisessa henkilöliikenteessä olevat linja-autot, junat, raitiovaunut, metrot sekä kotimaan liikenteessä käytettävät matkustaja-alukset. Erikseen on todettu, että laivoille järjestyksenvalvoja on voitu asettaa jo merimieslain nojalla.<sup>356</sup> Esityksessä ei sen sijaan oteta kantaa, mihin säädöksiin järjestyksenvalvojan toiminta perustuu silloin, kun laiva täyttää sekä merimieslain että järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojan asettamisen edellytykset. Asiantilaa ei liene ollut tarkoitus muuttaa verrattuna aiempaan tilaan, minkä vuoksi järjestyksenvalvojatoiminnan matkustaja-aluksilla on katsottava perustuvan edelleen merimieslain ja järjestyksenvalvojalain säännöksiin.

Koska järjestyksenvalvojan asettaminen järjestyslain perusteella edellyttää poliisin lupaa, lupakäytäntöä tutkimalla on mahdollisuus selvittää sitä, miten lain perusteluissa lupaharkinnalle asetetut kriteerit ovat käytännössä toteutuneet. Lupahakemukset ja niistä annetut päätökset ovat julkisia asiakirjoja.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella ei ole yhtenäistä käytäntöä lupien suhteen, vaan keskustan, Pasilan ja Itäkeskuksen poliisialueet suorittavat lupaharkinnan itsenäisesti poliisilaitoksen sisäisen aluejaon mukaisesti. Voidaankin todeta, ettei lupakäytännön yhtenäisyydestä koko poliisilaitoksen alueella ole takeita.

Keskustan poliisialue ei järjestyslain voimassaoloaikana ollut vuonna 2008 tai sitä ennen hylännyt yhtään hakemusta järjestyksenvalvojen asettamiseksi lain perusteella. Hakemusten perusteluna on tavallisesti käytetty alueella liikkuvien ihmisten suurta määrää. Joissakin hakemuksissa on perusteluille varatussa kohdassa esitetty mm. pyyntö niistä voimankäyttövälineistä, joita järjestyksenvalvojalla olisi lupa tehtävässään kantaa. Myös hakemus, jossa järjestyksenvalvojen asettamista on perusteltu ainoastaan sillä, että toimenpiteellä lisätään turvallisuutta, on hyväksytty. Muutamissa hakemuksissa on tarkemmin tehty selkoa siitä, kuinka

---

<sup>354</sup> Perustelu johtaa tietynlaiseen kehään: Perustelu kauppaliikkeistä ja elinkeinotoiminnasta soveltuu järjestyslain tarkoittamista paikoista ainoastaan kauppakeskuksiin, joissa aina on huomattava määrä kauppaliikkeitä ja elinkeinotoimintaa – muutoin ne eivät olisi kauppakeskuksia. Tosin kauppakeskustakaan ei ole järjestyksessä mitenkään määritelty. Tämän vuoksi ei periaatteessa ole estettä sille, että poliisilaitos katsoo myös muutaman kaupan löyhän yhteenliittymän voivan muodostaa kauppakeskuksen.

<sup>355</sup> HE 20/2002, s. 47.

<sup>356</sup> HE 20/2002, s. 47.

paljon ihmisiä alueella liikkuu. Sen sijaan yhdessäkään hakemuksessa ei ole yksilöity, kuinka paljon alueella tapahtuu rikoksia.

Kaikissa poliisilaitoksen päätöksissä lupaa asettaa alueelle järjestyksenvalvojia on perusteltu samalla tavalla. Perusteluna on – riippumatta siitä, mitä hakija on esittänyt – käytetty sitä, että alueella on paljon liiketilaa ja suuret asiakasmäärät ja että hyvän järjestyksen ylläpito edellyttää järjestyksenvalvojien asettamista. Ainoastaan Helsingin kaupungin liikennelaitoksen metroa koskevassa päätöksessä maininta liiketilasta on jätetty pois – ilmeisesti sen vuoksi, ettei metrossa ole liiketilaa. Yhdessä tapauksessa asettamispäätöstä on edellä mainittujen perustelujen lisäksi perusteltu sillä, että alueella järjestetään paljon yleisötilaisuuksia. Näyttäisi siten siltä, että tosiasiallisia erityisperusteluja luvan saamiseksi ei tarvita, koska pelkästään maininta asiakasmääristä ja liiketilan paljoudesta riittää. Niinpä voitaneen olettaa, että esimerkiksi kauppakeskuksille lupa järjestyksenvalvojien asettamiseen myönnetään aina, kun kauppakeskus lupaa hakee.

Voimankäyttövälineiden kantamisen edellytyksille on kaikissa lupapäätöksissä asetettu sama ehto: järjestyksenvalvoja saa kantaa järjestyslaissa mainittuja voimankäyttövälineitä edellyttäen, että tarvittavat lupa- ja koulutusvelvoitteet on hoidettu. Kyse ei asiallisesti ottaen ole ehdosta, vaan lain määräyksestä.

Järjestyksenvalvojien toimialueen suhteen päätöksissä on tyydytty viittaamaan hakemuksen liitteinä oleviin karttoihin. Huomiota kiinnittää yhdessä tapauksessa se, että kauppakeskuksen edustalla oleva torialue on määritelty osaksi järjestyksenvalvojan toimialuetta. Tätä on hakemuksessa perusteltu mm. alueella olevien ravintoloiden terrassien määrällä.

Erikoisuutena mainittakoon, että Helsingin satamalaitos on saanut luvan asettaa järjestyslaissa tarkoitettuja järjestyksenvalvojia Etelä- ja Länsisataman sekä Sörnäisten sataman alueelle. Kaikkien satama-alueiden suhteen perustelut vastaavat kauppakeskusten kohdalla esitettyjä perusteluja: alueella liikkuu paljon ihmisiä ja siellä on paljon liiketilaa. Sataman suhteen voidaan todeta, että päätös vahvistaa tarvetta säädellä tarkemmin sitä, mitä laissa tarkoitetaan kauppakeskuksetta ja liikenneasemalla. Ei voitane pitää selvänä, että järjestyslain tarkoittamia liikenneasemia olisivat esimerkiksi rahtisatamat.

Yhdestäkään lupapäätöksestä ei ilmene, että poliisi olisi lupapäätöksiä tehdessään arvioinut omia resurssejaan vastata alueella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Yhdessäkään päätöksessä ei myöskään ole asetettu mitään ehtoja järjestyksenvalvojien sijoittelulle tai lukumäärälle.

Kokonaisuutena näyttäisikin siltä, etteivät lain perusteluissa mainitut tavoitteet ole täysin toteutuneet. Lupa on kategorisesti ilman erityisperusteluja ja –ehtoja myönnetty kaikille niille, jotka ovat lupaa hakenneet.<sup>357</sup>

Poliisi ei voi määrittää järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimialuetta hakemuksessa esitettyä aluetta laajemmaksi. Alue voidaan ulottaa lain perustelujen mukaan kattamaan myös välitön läheisyys silloin, kun väli-

---

<sup>357</sup> Kävin perehtymässä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen keskusta-alueen lupiin 16.12.2008.

töntä läheisyyttä voitaisiin käyttää hyväksi kohteen järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Esimerkkeinä toimialueen perustellusta ulottamisesta kohteen välittömään läheisyyteen mainitaan kauppakeskuskiinteistön sisäänkäyntialueet sekä liikenneasemalle johtavan ulko-oven tai muun käytävän edusta. Kuitenkaan välitöntä läheisyyttä ei olisi mahdollista määritellä esimerkiksi matkan perusteella, vaan harkinta olisi aina tapauskohtaista. Tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan ollut, että kansalaiset voisivat helposti havaita järjestyksenvalvojan toimialueen.<sup>358</sup>

Toimialue käsittää esityksen perustelujen mukaan sekä kiinteistön yleiset paikat että kiinteistössä mahdollisesti sijaitsevien liikkeiden asiakastilat. Terminologisesti mainintaa voidaan pitää epäselvänä: järjestyslain 2 §:n yleisen paikan määritelmä käsittää myös liikehuoneistojen yleisölle avoimet tilat; liikkeiden asiakastilat ovat siten myös kiinteistön yleisiä paikkoja.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut kantaa järjestyksenvalvojen toimialueen ulottamiseen alueen tai kulkuneuvon välittömään läheisyyteen. Sen sijaan se puuttui lakiesitykseen siltä osin kuin siinä oli esitetty poliisia järjestyksenvalvojan asettamispäätökseen oikeutetuksi lupaviranomaiseksi. Valiokunta ei tehtävien luonne huomioon ottaen pitänyt asianmukaisena, että poliisi toimii lupaviranomaisena. Se esittikin harkittavaksi lupatoimivallan antamista esimerkiksi lääninhallitukselle siten, että poliisilaitos olisi toiminut lupamenettelyssä lausunnonantajana.<sup>359</sup> Hallintovaliokunta kuitenkin katsoi, että nimenomaan paikallispoliisilla on parhaat edellytykset lupa-arvioinnin suorittamiseen. Paikallinen poliisi vastaisi joka tapauksessa järjestyksenvalvojen asettamisesta huolimatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä toimialueellaan.<sup>360</sup>

Hallituksen esityksessä HE 239/2009 on esitetty järjestyslain 22 §:n muuttamista siten, että järjestyksenvalvojia voitaisiin asettaa myös terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin, satamaan tai lentopaikkaan niiden ylläpitäjän tai haltijan hakemuksesta. Samalla säännöstä ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että järjestyksenvalvojan tehtäväksi säädettäisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen poliisiin tai rajavartiolaitoksen apuna.

Lakiesityksen perustelujen mukaan terveydenhuollon toimipisteillä tarkoitettaisiin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 4 kohdan mukaisia terveydenhuollon toimintayksiköitä sekä niiden mahdollisia erillisiä toimipisteitä. Sosiaalihuollon toimipisteillä puolestaan tarkoitetaan valtion ja kuntien virastoja tai niiden toimipisteitä, joissa käsitellään työvoimapolitiittisia, opintopolitiittisia tai

<sup>358</sup> HE 20/2002, s. 48. Perustelut ovat ristiriitaisia: jos välitön läheisyys määritellään tapauskohtaisesti, on selvää, että kansalaisten ei ole helppo havaita toimialueen rajoja.

<sup>359</sup> PeVL 20/2002, s. 2.

<sup>360</sup> HaVM 28/2002, s. 12.



sosiaalisia etuuksia koskevia asioita sekä päihdehuoltolaissa tarkoitettuja päihdehuoltoyksiköitä tai niiden toimipisteitä. Laitostyyppiset yksiköt, joita ei voida pitää yleisinä paikkoina, jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös koulukodit ja lastensuojelulaitokset. Satamalla viitataan eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain tarkoittamaa satamaan. Lentopaikka olisi ilmailulain 9 luvun 80 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritelty lentopaikka.<sup>361</sup> Myös edellä mainittujen paikkojen välitön läheisyys voisi olla järjestyksenvalvojan toimialuetta.

Maininta järjestyksenvalvojan toiminnasta joko poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna perustuu esityksen mukaan siihen, että rajavartiolaitain 20 §:ssä säädetään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä mm. lentopaikkojen ja satamien kaltaisilla alueilla.<sup>362</sup> Lakiteknisesti ehdotettua säännöstä voidaan kuitenkin pitää epätarkkana, koska säännöksen sanamuodon mukaan järjestyksenvalvojan tehtävänä olisi toimia joko poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna kaikilla niillä alueilla, joille tämä järjestyslain perusteella ylipäätään voidaan asettaa.

Lakiesityksen perusteena on se, että mainituilla alueilla tosiasiaassa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastanneet vartijat saataisiin ainakin osin korvattua järjestyksenvalvojilla, joiden tehtävät vastaavat paremmin tosiasiallista asiointilaa. Vallinnut oikeustila on esityksen mukaan ollut ongelmallinen ja vartijat ovat joutuneet toimimaan jokamiehenoikeuksilla silloin, kun tosiasiallinen tehtävä on ollut muu kuin LYTP:n mukainen vartioimistehtävä. Tämä on johtanut mm. epätoivottavaan kehitykseen omavartioinnin lisääntymisestä näillä alueilla.<sup>363</sup>

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistus on tarkoitus jakaa kahteen vaiheeseen, joista ensimmäisessä, ns. kiireellisessä vaiheessa toteutetaan sellaisia muutoksia, joille on kiireellinen tarve. On kuitenkin vaikea nähdä, miksi edellä mainitut muutokset olisivat sen kiireellisempiä kuin muutkaan keskeiset muuttamista vaativat yksityisen turvallisuusalan säännökset. Onkin mahdollista, että jos kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa kajotaan – kuten on tarkoitus – laajemmin vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeusasemaan ja toimivaltuuksiin, järjestyksenvalvojalain 22 §:ää joudutaan jälleen muuttamaan siitä, miksi säännös nyt ensimmäisen vaiheen yhteydessä saatetaan. Tällä en tarkoita sitä, ettei säännöksen saattaminen vastaamaan tosiasiallista tilannetta sinänsä olisi perusteltua.

Varsin ongelmallisena on pidettävä perustelujen lausumaa siitä, että kohteisiin, joissa ei ole taloudellisia edellytyksiä palkata vartijoita paremmin palkattuja järjestyksenvalvojia, voitaisiin edelleen palkata vartijoita.<sup>364</sup> Jos lakimuutosta perustellaan nykyisen asiointilan mahdollisella lainvastaisuudella – sillä, että vartijat tosiasiaassa pitävät mainituilla alueilla kielletyllä tavalla yllä yleistä järjestystä ja

---

<sup>361</sup> HE 239/2009, s. 12 – 13.

<sup>362</sup> HE 239/2009, s. 13.

<sup>363</sup> HE 239/2009, s. 3 – 4. Sinänsä voidaan ihmetellä, miten vartijoiden toiminta vain jokamiehenoikeuksien varassa johtaisi omavartioinnin lisääntymiseen, koska vartijat myös omavartioinnissa toimivat vain jokamiehenoikeuksin.

<sup>364</sup> HE 239/2009, s. 9.



turvallisuutta – ei voida lähteä siitä, että valinta järjestyksenvalvojien ja vartijoiden välillä perustuisi vapaaehtoisuuteen ja taloudellisiin seikkoihin. Jos vartijan toiminnan esimerkiksi sairaalassa katsottaisiin olevan LYTP 9 §:n kiellon vastaista, sairaalaan olisi toki asetettava lakiesityksen toteutuessa vartioimisliikkeen järjestyksenvalvoja, jos ulkoisia turvallisuuspalveluita haluttaisiin edelleen käyttää.

Vaikka mahdollisuus asettaa järjestyksenvalvoja myös terveydenhuollon toimipisteisiin vastaisi sinänsä sitä, mitä vartijat aiemmin ovat tosiasiallisesti tehneet, ehdotus ei toteutuessaan olisi tältä osin ongelmaton. Järjestyksenvalvojan tehtävä on – siitä huolimatta, että kyse olisi toiminnasta poliisin apuna – korostetun itsenäinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävä. Järjestyksenvalvoja voi myös käyttää valtuuksiaan itsenäisesti eikä häntä tässä sido ensisijaisesti toimeksiantajan tahto vaan yleisön turvallisuus. Järjestyksenvalvojan toiminta saat- taakin esimerkiksi sairaalassa joutua tosiasialliseen ristiriitaan potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön kanssa. Potilas saattaa olla oikeutettu saamaan hoitoa silloinkin, kun hänen poistamisensa edellytykset järjestyksenvalvojalain mukaan täyttyisivät.

Majoitus – ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 5 §:n 2 momentissa on säädetty, että majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittaja voi asettaa liikkee- seen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoja. Lupaa järjestyksen- valvojien asettamiseen ei edellytetä, vaan toiminnan harjoittaja voi päättää siitä itsenäisesti. Kuitenkin paikallinen kihlakunnan poliisilaitos voi säännöksen mukaan määrätä toiminnanharjoittajan määrääjäksi tai toistaiseksi asettamaan liikkeeseen ja sen välittömään läheisyyteen riittävän määrän järjestyksenvalvo- jia. Tämä edellyttää sitä, että liikkeen toiminnassa on ilmennyt toistuvia jär- jestyshäiriöitä tai siihen on järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseksi muutoin liikkeen toimintaan liittyvä erityinen syy.<sup>365</sup>

Järjestyksenvalvojien asettamiseen liittyvä säännös hyväksyttiin eduskun- nassa hallituksen esittämässä muodossa. Välittömän läheisyyden sisällyttämistä järjestyksenvalvojan toimialueeseen perusteltiin esityksessä sillä, että järjestyk- senvalvojien on perinteisesti edellytetty huolehtivan järjestyksestä ja turvalli- suudesta myös asiakkaista muodostuneessa jonossa ja liikkeen sisäänkäynnin ulkopuolella. Aiemman asetuksen voimassa ollessa tilanne tältä osin oli ollut epäselvä, koska asetuksessa oli säädetty vain järjestyksenvalvojien asettamisesta

---

<sup>365</sup> Lakiesityksen perusteluissa erityisenä järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseen liittyvänä perusteena mainittiin esimerkkinä se, että liike sijaitsee rauhattomalla alueella. Ks. HE 138/2004, s. 23. Perusteluissa puhutaan siis alueen – ei ravintolan – rauhattomuudesta. Näin perusteluissa asetetaan itse asiassa toiminnan harjoittaja vastuuseen liikkeen sijain- tiympäristön rauhattomuudesta. Jos alue on rauhaton, oikeuspoliittisesti perusteltu ratkaisu olisi kaiketi jalkauttaa riittävä määrä järjestyspoliisin partioita alueelle, eikä mahdollistaa poliisia velvoittamaan toiminnan harjoittajaa itse lisäämään tämän vuoksi järjestyksenval- vojien määrää. Kyse on viime kädessä siitä, kuka on velvollinen vastamaan ns. katurauhan ylläpitämiseen liittyvistä kustannuksista.

liikkeeseen. Esityksen perustelujen mukaan välittömään läheisyyteen kuuluvia paikkoja tai alueita oli vaikea määritellä tyhjentävästi. Kyse olisikin tapauskohtaisesta harkinnasta ja välittömään läheisyyteen kuuluvalla paikalla tai alueella olisi oltava jokin yhteys liikkeen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Esimerkkeinä liikkeen välittömään läheisyyteen kuuluvista alueista mainittiin alue, jolla asiakkaat jonottavat sisäänkäyntiä liikkeeseen, liikkeen sisäänkäynnin edessä oleva katu tai muu vastaava alue sekä aidatun tai muulla tavalla eristetyt anniskelualueen läheinen ulkopuolinen alue.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan edellyttänyt välitöntä läheisyyttä koskevaa ilmaisuja muutettavaksi. Se kuitenkin totesi pitävänsä tärkeänä, että käsitettä tulkitaan suppeasti. Se katsoi, että välittömällä läheisyydellä tarkoitetaan yleensä ”majoitus- ja ravitsemisliikkeen sisäänkäyntioven edustalla olevaa katu- tai tiealueen osaa, joka käsittää vain muutaman metrin säteellä muodostettavan alueen liikkeen sisäänkäynnin edessä”. Valiokunta mainitsi lausuntonsa lopuksi, että muulla katu- tai tiealueella järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtii poliisi.<sup>366</sup> Hallintovaliokunta puolestaan tyytyi lausunnossaan toteamaan, että välittömän läheisyyden sisällyttäminen toimialueeseen selkeyttää järjestyksenvälvojen toimivaltuuksia esimerkiksi ravintolan jonossa tai edustalla.<sup>367</sup>

Kokoontumislain 18 §:ssä on säädetty järjestyksenvälvojan toimialueesta yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa. Säännöksen mukaan asettaminen tehdään yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjän toimesta. Poliisin tai muun viranomaisen lupaa asettamiselle ei edellytetä. Järjestyksenvälvojan toimialueena on yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden ja sen välittömän läheisyyden alue. Lisäksi kokoontumislaisissa mahdollistetaan järjestyksenvälvojen asettaminen tarvittaville yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen liittyville paikoitusalueille ja niille johtaville sisään-tuloväylille sekä muille vastaaville tilaisuuden järjestämiseen liittyville alueille. Erikseen laissa on todettu, ettei toimialuetta saa kuitenkaan asettaa laajemmaksi kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on välttämättä tarpeen.

Alun perin kokoontumislain muutosesityksen perusteluissa oli esitetty, että järjestyksenvälvoja voitaisiin asettaa yleiseen kokoukseen ja yleisötilaisuuteen sekä yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen. Tätä perusteltiin esityksessä sillä, että järjestyksenvälvojan on yleensä edellytetty huolehtivan järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä myös tapahtuma-alueen tai rakennuksen välittämässä läheisyydessä. Tämän mahdollistava säännös oli jo aiemmin ollut merilain, ulkoilulain ja järjestyslain järjestyksenvälvojaa koskevissa säännök-

---

<sup>366</sup> PeVL 49/2004, s. 3.

<sup>367</sup> HaVL 5/2005, s. 3.

sissä. Yleisötilaisuuksien osalta poliisi oli aiemmin tilaisuuksien järjestämisen johdosta antamissaan määräyksissä määritellyt tilaisuuden toimialueeksi myös sen välittömän läheisyyden.<sup>368</sup> Välttämättä tätä ei kuitenkaan ollut osattu ennakoida määräystä annettaessa tai vaihtoehtoisesti monissa tapauksissa ei määrystä ensinkään annettu. Yleisen kokouksen osalta ei edes esitetty toimialueen laajentamista koskemaan kokouksen välitöntä läheisyyttä, koska se esimerkiksi kulkuemuotoisen kokouksen osalta olisi voinut olla vaikeaa. Väljä ilmaus ”välitön läheisyys” johtui esityksen perustelujen mukaan siitä, että välittömän läheisyyden sisältöä oli säädöstekstissä mahdotonta määritellä tyhjentävästi. Välittömästä läheisyydestä oli esityksen mukaan kyse silloin, ”jos tilaisuuden järjestämisen vaikutukset ulottuisivat kyseiselle alueelle ja alueella olisi tämän lisäksi merkitystä tilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi”.<sup>369</sup>

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan aiemmin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lakiesityksen johdosta antamassaan lausuntoon, jossa se oli korostanut, että ilmaisua ”välitön läheisyys” on tulkittava suppeasti. Se totesi, että ilmaisua on tulkittava supistavasti muussakin järjestyksenvalvoja koskevassa lainsäädännössä. Valiokunta piti kuitenkin sinänsä perusteltuna, että järjestyksenvalvojan toimialue kattaa myös tilaisuuteen johtavat kulkuväylät ja paikoitusalueet. Se edellyttikin, että ilmaisua tulee tarkentaa vastaavin tavoin ja että säännöksessä ohjataan harkintavallan käyttöä niin, ettei toimialue määritä laajemmaksi kuin on välttämätöntä.<sup>370</sup> Hallintovaliokunta tekikin perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset todeten mietinnössään, että välittömän läheisyyden käsitettä on suppeastikin tulkittuna arvioitava järjestyksenvalvojatoiminnan lähtökohdista.<sup>371</sup> Lopputulokseksi tuli, että järjestyksenvalvoja säädettiin voitavan asettaa myös yksittäisen yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittaville paikoitusalueille ja niille johtaville sisääntuloväylille ja muille vastaaville tilaisuuden järjestämiseen liittyville alueille.<sup>372</sup>

---

<sup>368</sup> Tässä tarkoitettiin kokoontumislain 20 §:ää, jonka nojalla poliisi voi antaa yleisötilaisuuden tai yleisen kokouksen järjestämisestä tarkempia määräyksiä. Käsitteeni mukaan on kuitenkin kyseenalaista, olisiko poliisi ennen lakimuutoksen voimaantuloa voinut lain nojalla antamallaan määräyksellä laajentaa järjestyksenvalvojan toimialuetta eli aluetta, jolla järjestyksenvalvoja voi käyttää JVL:n mukaisia toimivaltuuksiaan.

<sup>369</sup> HE 265/2004, s. 42.

<sup>370</sup> PeVL 10/2006, s. 3 – 4.

<sup>371</sup> HaVM 22/2006, s. 7.

<sup>372</sup> Hallintovaliokunnan mietinnössään tekemä ja eduskunnan sittemmin hyväksymä säännöksen muotoilu antaa aiheen kahdelle huomautukselle. Ensinnäkin voimaantulleessa säännöksessä käytetty termi ”muu vastaava tilaisuuden järjestämiseen liittyvä alue” on ilmaisuna vähintään yhtä epämääräinen kuin ”välitön” läheisyys. Niinpä ensin mainittu ei täytä mielestäni täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia yhtään sen paremmin kuin viimeksimainittukaan. Toinen huomautus koskee sitä, että välitöntä läheisyyttä ei

Ruotsin järjestyksenvalvojain 2 §:n mukaan järjestyksenvalvoja voidaan asettaa ensinnäkin järjestyslain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin yleisiin kokouksiin: yleisiä kokouksia ovat mielenosoitukset ja muut vastaavat mielipiteenilmaisua varten järjestetyt kokoontumiset, tietyt yleisöluennot ja –esitykset, uskonnolliset kokoontumiset, teatteriesitykset, elokuvaesitykset, konsertit ja muut vastaavat kulttuuritilaisuudet sekä muut kokoontumisvapauden mukaiset kokoontumiset. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös sirkusesityksiin sekä järjestyslain 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin urheilunäytöksiin ja –kilpailuihin, tanssiesityksiin, tivoleihin ja juhlanjuniin, markkinoille ja messuille sekä muihin kokoontumisiin, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina tai sirkusesityksinä. Laki mahdollistaa järjestyksenvalvojen asettamisen myös kylpylä- ja leirintäalueille sekä alueille tai paikkoihin, jotka on tarkoitettu urheiluun, ulkoiluun, pelaamiseen, leikkimiseen, viihteeseen tai vastaaviin tarkoituksiin edellyttäen, että niihin on yleisöllä pääsy.

Toisin kuin Suomessa järjestyksenvalvoja voidaan Ruotsin järjestyksenvalvojain 2a §:n mukaan asettaa huolehtimaan turvatarkastuksista tuomioistumisesta. Lisäksi merkittävä järjestyksenvalvojen asettamisoikeuden laajennus on lain 3 §:ssä. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös muihin tarkoituksiin, jos siihen on erityinen tarve ja jos sillä on yleiseltä kannalta olennainen merkitys. Laki käsittää toimialueiden osalta siten eräänlaisen blanco-säännöksen.

Ruotsissa myös vartija voidaan asettaa järjestyksenvalvojaksi. Toimivaltuuksien sekoittamisvaaraa ei samanaikaisessa toiminnassa vartijana ja järjestyksenvalvojana Ruotsissa ole, koska vartijan toiminta perustuu vain jokamiehenoikeuksiin.<sup>373</sup>

Lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta välittömän läheisyyden käsitettä voidaan pitää tietynasteisena ongelmana. Vaikka LYTP:ssa tarkoitettu vartioimisaluekin – alue, jolla vartija voi käyttää LYTP 28 §:n 1 momentissa säädettyä poistamisoikeuttaan – voi käsitteenä olla epämääräinen, vartioimisliike ja toimeksiantaja ovat kuitenkin lain mukaan velvoitetuja määrittelemään alueen keskinäisessä toimeksiantosopimuksessaan. Sama koskee myös järjestyslain nojalla asetettuja järjestyksenvalvoja koskevia toimeksiantoja. Sen sijaan sellaista muuta järjestyksenvalvojatoimintaa koskevaa säännöstä, jossa velvoitettaisiin määrittelemään järjestyksenvalvojan toimialue kirjallisesti, ei ole olemassa. Tämä on osin ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, että järjestyksenvalvojan toiminnan ei tarvitse perustua toimeksiantosopimukseen. Kuitenkin säännöksen puuttumisesta seuraa, että jälkikäteen ei välttämättä pystytä selvittämään, missä järjestyksenvalvojan on ollut tarkoitus

---

– toisin kuin perustuslakivaliokunnan voi katsoa esittäneen – korvattu paikoitusalueilla, sisääntuloväylillä ja muilla vastaavilla alueilla, vaan ”välitön läheisyys” säilyi yleisötilaisuuden osalta erillisenä, järjestyksenvalvojan asettamisen mahdollistavana alueena.

<sup>373</sup> Ks. vartijan järjestyksenvalvojaksi asettamisesta tarkemmin Munck – Vilgeus – Carlberg Johansson 2005, s. 33.

toimia. Erillistä dokumenttia, jonka avulla voitaisiin selvittää, että järjestyksenvalvoja on asetettu toimimaan myös alueen välittömässä läheisyydessä, ei vaadita. Kysymys ei ole vailla käytännön merkitystä, koska toimialueen pitäisi määrittää toimivaltuuksien käytön alueelliset rajat. Nyt on olemassa riski siitä, että käykin päinvastoin.

Perustuslakivaliokunnan näkemys siitä, millä edellytyksillä välittömän läheisyyden käsitettä voidaan järjestyksenvalvoja koskevissa säännöksissä käyttää ja miten se tulisi missäkin tapauksessa ilmaista, näyttää vuosien varrella tiukentuneen. Ulkoilulain, merimieslain ja järjestyslain nojalla asetettujen järjestyksenvalvojen kohdalla valiokunta on hyväksynyt ilman huomautuksia välittömän läheisyyden sisällyttämisen toimialueeseen. Sen sijaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetusta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa valiokunta on tiukentanut linjaansa: se on hyväksynyt välitöntä läheisyyttä koskevan ilmaisun käyttämisen mutta korostanut sitä, että ilmaisua on tulkittava suppeasti. Kokootumislakiesityksestä annetussa lausunnossa valiokunnan kanta on edelleen tiukentunut. Pelkkä vaatimus ilmaisun suppeasta tulkinnasta ei ole enää riittänyt, vaan valiokunta on edellyttänyt, että lakiin riittävän selvästi kirjataan, mitä välittömällä läheisyydellä konkreettisesti tarkoitetaan.

Toisaalta valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään arvioinut välittömän läheisyyden ilmaisun asianmukaisuutta toisinkin. Eduskunnan turvatoimia koskevasta lakialoitteesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti selvänä, että kun majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimialueeseen sisältyvää välitöntä läheisyyttä on tulkittava suppeasti, tilanne on toinen, kun kyseessä ovat eduskunnan kiinteistöt ja sen hallinnassa olevat rakennukset. Se perusteli tätä eduskunnan turvallisuustarpeella, eduskunnan merkityksellä ylimpänä valtioelimenä sekä eduskuntatalon symboliarvolla ja koolla. Tämän vuoksi eduskunnan turvatoimialueeseen tulikin kuulua ”koko eduskuntatalon pääsisäänkäynnin ulkopuolella oleva katu-alue ns. Ylä-Mannerheimintie, Eduskuntakatu, Aionkatu, Eduskunnan kirjaston sisäänkäyntien edessä oleva Aurorankadun alue sekä eduskunnan lisärakennuksen sisäänkäyntien edustalla oleva alue”.<sup>374</sup> Sitä, miksi valiokunta ei edellyttänyt alueen kirjaamista selkeästi lakiin – hieman vastaavaan tapaan kuin kokootumislaisissa – se ei perustellut. Lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi turvatoimialueen määrittelyä voikin pitää ongelmallisena.

---

<sup>374</sup> PeVM 3/2008, s. 3.

## 6.2 *Järjestyksenvalvojan tehtävät*

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on järjestyksenvalvojalain 2 §:n 1 momentin mukaan ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia siinä tilaisuudessa tai alueella, johon hänet on asetettu järjestyksenvalvojaksi. Tilaisuuksien ja alueiden osalta säännöksessä viitataan lain 1 §:n 1 momentin viittaussäännökseen, jossa on todettu, minne järjestyksenvalvojia voidaan asettaa. Järjestyksenvalvojan on toimittava JVL 2 §:n 2 momentin mukaan laissa ja asetuksessa annettujen säännösten mukaisesti sekä noudatettava poliisin sekä pelastus- ja muiden viranomaisten etukäteen tai tilaisuuden aikana antamia käskyjä ja määräyksiä.

Tarkkaan ottaen järjestyksenvalvojen tehtävistä on säädetty JVL:n säännöksen kanssa hieman ristiriitaisesti niissä erityislaeissa, joiden nojalla järjestyksenvalvojia voidaan asettaa. Kokoonlumislain 18 §:ssä todetaan, että järjestyksenvalvojia voidaan asettaa ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Vastaavalla tavalla on järjestyksenvalvojan tehtävistä säädetty merimieslain 74 §:n 3 momentissa. Ulkoilulain 22 §:n mukaan leirintäalueen järjestyksenvalvojan tehtävänä on valvoa järjestystä ja turvallisuutta. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan järjestyksenvalvojia voidaan asettaa ”järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi”. Järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan tehtävänä puolestaan on järjestyslain 22 §:n 1 momentin mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen poliisin apuna.

Verrattaessa erityislaeissa säädettyjä ja järjestyksenvalvojalain mukaisia tehtäviä toisiinsa voidaan havaita, että erityislaeissa ei ole säädetty mitään järjestyksenvalvojan tehtävästä estää rikoksia ja onnettomuuksia. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että erityislaeissa olisi ollut tarkoitus rajoittaa järjestyksenvalvojan tehtäviä siitä, miten ne JVL:n perusteella määräytyvät. Muussa tapauksessa näet päädyttäisiin sellaiseen tulkintaan, ettei JVL:ssa mainittu rikosten ja onnettomuuksien estäminen olisi ensinkään järjestyksenvalvojan tehtävä, koska sitä ei yhdessäkään järjestyksenvalvojan asettamiseen oikeuttavassa erityislaissa ole mainittu. Erityislaeissa on ollut ainoastaan tarkoitus määritellä, minne järjestyksenvalvojia voidaan asettaa. Itse asiassa maininta järjestyksenvalvojan tehtävistä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä onkin erityislaeissa tarpeeton. Tehtävien suhteen ainoana huomionarvoisena poikkeuksena voidaan pitää järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan tehtävää, jossa on korostettu sitä, että järjestyksenvalvoja toimii poliisin apuna.

JVL:n perusteluissa ei ole tarkemmin eritelty, mitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja rikosten ja onnettomuuksien estämiseen liittyvät tehtävät käsittävät. Perusteluissa on kuitenkin korostettu, että tehtävien mukainen toiminta tapahtuu JVL 3 §:n säännöksen mukaisesti. Lisäksi on todettu, että

tarkoitussidonnaisuuden periaate ohjaa järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien käyttöä: toimivaltuuksia voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on säädetty.<sup>375</sup> Jos toimivaltuuksien käyttö ei liity järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai rikosten ja onnettomuuksien estämiseen, järjestyksenvalvoja ei voi toimivaltuuksia käyttää. Lain perusteluissa on sen sijaan todettu tehtävään liittyvästä velvoitteesta noudattaa viranomaisten antamia käskyjä, että säännös on tältä osin pääasiassa informatiivinen. Tarkoituksena ei siten ole ollut luoda viranomaiselle sellaista toimivaltaa käskyjen antamiseen, jota tällä ei muiden lakien perusteella olisi. Lain perusteluissa mainitaan muusta kuin poliisi- tai pelastusviranomaisesta esimerkkinä terveysturvaviranomainen.<sup>376</sup>

JVL 3 §:n säännöksiä, joiden pääasiallinen tarkoitus on informatiivinen, voidaan pitää ongelmallisina. On sinänsä perusteltua, että järjestyksenvalvojaa muistutetaan siitä, että esimerkiksi työnantajaan kohdistuva lojaliteettivelvoite väistyy silloin, kun se on ristiriidassa viranomaisen toimivaltansa rajoissa antaman käskyn kanssa: työnantaja ei voi kohdistaa järjestyksenvalvojaan päteviä työoikeudellisia seuraamuksia sen johdosta, että tämä on käskyä totellut. Sekä järjestyksenvalvojaan että vartijaan pätee yleisemminkin tietynlainen kaksoisrooli: he ovat velvollisia asettamaan turvallisuuteen liittyvät edut etusijalle silloinkin, kun ne – mikä käytännössä lienee harvinaista – olisivat ristiriidassa heidän työnantajansa edun kanssa.

Informatiivinen säännös on kuitenkin altis myös väärintymmärryksille. On mahdollista, että velvollisuus noudattaa käskyä perustetaan pelkästään informatiiviseen säännökseen, vaikka noudattamisvelvollisuus olisi muutoinkin olemassa muiden lakien perusteella. Lisäksi on mahdollista, että säännöksen ajatellaan luovan käskyjä antavalle viranomaiselle sellaista toimivaltaa, jota tällä ei muutoin olisi. Kolmas ongelma liittyy siihen, kuinka valita ne säännökset, jotka katsotaan tarpeellisiksi vain informatiivisista syistä.

Vaikka järjestyksenvalvojan tehtävästä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä on jätetty epiteetti ”yleinen” pois, on vaikea ajatella, että tehtävä olisi vähemmän yleinen kuin poliisin tehtävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Erona on käsitykseni mukaan ainoastaan se, että järjestyksenvalvoja voidaan nimittää vain erityislakien perusteella rajatuille alueille, kun taas poliisin tehtävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kattaa koko poliisipiirin alueen. Järjestyksenvalvojan toimialue on kuitenkin aina yleisön käyttöön tarkoitettu, minkä vuoksi tehtävää voidaan korostetusti pitää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisenä. Toisaalta Majuri on katsonut, ettei ns. perinteisessä – eli järjestykselakia edeltäneessä – järjestyksenvalvojatoiminnassa ole kyse varsinaisesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden

---

<sup>375</sup> HE 148/1998, s. 11.

<sup>376</sup> HE 148/1998, s. 12.



ylläpitämisestä. Hän on perustellut tätä sillä, että järjestyksenvalvojan toimivaltuudet on rajattu tietyille toimialueelle, jolle järjestyksenvalvoja on asetettu – ravintolaan, leirintäalueelle, matkustaja-aluksille, yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin.<sup>377</sup> Niinpä voidaankin todeta, että Majurille termillä ”yleinen” on vahva kytkentä toimialueeseen. Jyräki puolestaan on pitänyt ainakin järjestyksenvalvojatoimeksiantoja yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisenä.<sup>378</sup>

## 7 Vartijan asettaminen ja tehtävät

Vartijan asettamiseen ei liity vastaavia alueellisia rajoituksia kuin järjestyksenvalvojan asettamiseen. LYTP:ssa ei ole nimenomaisesti säädetty, minne vartija voidaan asettaa, mutta asian voi päätellä LYTP 2 §:n 12-kohdan vartioimisalueen määritelmästä. Vartioimisalueella tarkoitetaan säännöksen mukaan toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa. Lain määritelmää kattaa siten kaikenlaiset alueet.<sup>379</sup> Valtioneuvoston yksityisistä turvallisuuspalveluista antaman asetuksen 10 §:ssä on puolestaan säädetty, että vartioimisalue on yksilöitävä vartioimisliikkeen ja toimeksiantajan välisessä toimeksiantosopimuksessa. Vastaavalla tavalla on yksilöitävä myös vartioimiskohde, jolle LYTP 2 §:n 13-kohdan mukaan tarkoitetaan henkilöä sekä esinettä ja muuta omaisuutta, jonka vartioimista toimeksiantosopimus koskee.

Vartioimisalueen ja vartioimiskohteen keskinäinen suhde on jossain määrin epäselvä. Epäselvyyden syyt ovat ainakin osin historiallisia: vartioimisalueen käsite oli tarpeen sisällyttää lakiin, koska vartioimisliikkeiden haluttiin voivan suorittaa vartiointia myös yleisillä alueilla. Tällöin vartioimiskohteen käsite jäi ikään kuin tarpeettomaksi. Lainmuutoksesta lähtien vartijan merkittävin itsenäinen toimivaltuus – poistamisoikeus – on ollut jatkuvasti riippuvainen tavalla tai toisella vartioimisalueesta eikä vartioimiskohteella ole arvioinnissa merkitystä. LYTP:n perusteluistakaan ei ole saatavissa vastausta siihen, miksi käsitteet on erillisinä haluttu säilyttää.<sup>380</sup>

---

<sup>377</sup> Majuri 2001, s. 8.

<sup>378</sup> Jyräki 2001, s. 3.

<sup>379</sup> Itse asiassa säännöksen alkuosan voi sanoa olevan turha, koska sen loppuosassa mainitut yleiset ja yksityiset paikat ja alueet sekä niiden osat käsittävät myös kiinteistöt, rakennukset, huoneet ja rakennelmat.

<sup>380</sup> Perusteluissa on lähinnä tyydytty toteamaan, että molemmilla käsitteillä on liityntä LYTP:n työvuorotiedostoa ja toimintaohjeita koskeviin määräyksiin. Ks. HE 69/2001, s. 44 – 45.



Vartijan tehtävät puolestaan perustuvat LYTP 2 §:n 3-kohdan vartioimistehtävän määritelmään. Vartioimistehtävällä tarkoitetaan säännöksen mukaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista sekä näiden tehtävien valvomista. Lain 2 §:n 2-kohdassa on vartioimisliiketoiminnaksi määritelty ansiotarkoituksessa suoritettava, toimeksiantosopimukseen perustuva vartioimistehtävien hoitaminen. Lain 9 §:ssä on vartioimisliikkeitä erikseen kielletty vastaanottamasta toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kielto ei kuitenkaan estä vartioimisliikkeitä ottamasta vastaan JVL:n mukaista järjestyksenvalvoja-toimeksiantoa.

Vaatus toiminnan perustumisesta toimeksiantosopimukseen sulkee pois vartioimisliiketoiminnan piiristä yrityksen tai vastaavan tahon omalla henkilöstöllään hoitaman vartioinnin. Tätä on pidettävä oikeuspoliittisesti epäkohtana: oikeusvaltiossa ei ole suotavaa, että viranomaisvalvonnan ulottumattomiin jää ammattimaisesti ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia tahoja, olkoonkin, että nämä toimisivat vain jokamiehenoikeuksilla.<sup>381</sup> Vaatus toiminnan perustumisesta ansiotarkoitukseen sulkee puolestaan pois sen piiristä esimerkiksi talkotoimintaan perustuvan vartioinnin. Lain perusteluissa esimerkkinä tällaisesta toiminnasta on mainittu tilanne, jossa saman alueen yrittäjät vuorollaan kiertävät aluetta raportoiden tapahtumista ja ottaen mahdollisia rikoksenteikiä kiinni jokamiehen kiinniotto-oikeudella.<sup>382</sup>

Omaisuuden vartiointia voidaan pitää vartioimisliikkeiden pääasiallisena toimeksiannon kohteena. Omaisuuden vartiointia ei ole lain perusteluissa selkeästi määritelty. Lähinnä perusteluissa on arvioitu, miten on suhtauduttava erilaisiin rajatapauksiin, joissa vallitsee epäselvyyttä siitä, onko toimintaa pidettävä luvanvaraisena elinkeinotoimintana vai ei. Lisäksi perusteluissa on esimerkein tehty selkoa siitä, mitä ei ole pidettävä omaisuuden vartiointina. Positiivinen luettelo siitä, mitä omaisuuden vartioinnilla puolestaan tarkoitetaan, on hyvin lyhyt: lain perustelujen mukaan omaisuuden vartioiminen kattaa paikallis-, piiri- ja hälytysvartioinnin lisäksi muun muassa myymälätarkailun ja arvokuljetusten turvaamisen. Lisäksi myös rikosilmoitinten antamien

---

<sup>381</sup> Edes poliisilaissa tarkoitettujen rajattujen poliisivaltuuksien hakeminen ja saaminen vartioimistehtäviä ns. omavartiointina hoitaville henkilöille ei saattaisi toimintaa yleiseen viranomaisvalvontaan.

<sup>382</sup> HE 69/2001, s. 40. Lain perusteluissa ei ole mainittu, minkä vuoksi toiminta on haluttu jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Syyt lienevät käytännöllisiä: esimerkiksi venelaitureita on voitava venekerhojen jäsenten toimesta valvoa ilman, että toimintaa pidettäisiin luvanvaraisena elinkeinotoimintana. Suuresta epäkohdasta tuskin lienee kyse.

hälytysten vastaanottaminen ja välittäminen on omaisuuden vartiointia, mikäli se käsittää inhimillistä toimintaa.<sup>383</sup>

Ongelmallista on, että lain perusteluissa on pitäydytty lähinnä hakemaan rajaa sille, missä tapauksissa toiminta tosiasiallisena vartioimisliiketoimintana edellyttää elinkeinoluvan hakemista. Sen sijaan omaisuuden vartioinnin ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen välinen rajanveto jää vähäiseksi.

Perusteluissa on toki otettu huomioon vartioimisliiketoiminnan pirstaloitumiskehitys. Niinpä kantaa otetaan sellaisiin ongelmiin, jotka ovat ilmenneet vasta sen jälkeen, kun uudet tavat vartioda ovat syntyneet perinteisen teollisuusvartioinnin rinnalle. Perusteluissa on esimerkiksi tehty tarkoin selkoa siitä, milloin vastaanottovirkailijan asiakaspalvelu- ja turvallisuustyön yhdistelmää on pidettävä vartioimistehtävien hoitamisenä. Tehtävää ei pidetä vartioimisliiketoimintana vielä silloin, kun vastaanottovirkailija suorittaa sellaisia turvallisuustoimenpiteitä, joita tilojen haltijat tai omistajat itsekin tavanomaisesti suorittavat. Sen sijaan luvanvaraisuuden kynnys ylittyy silloin, kun vastaanottovirkailijaan toimenkuvaan kuuluu ns. erityisiä turvallisuustoimenpiteitä, kuten esimerkiksi monitorien tai hälyttimien tarkkailua. Sinänsä vartijan tehtäviin voi kuulua muitakin kuin varsinaisia vartioimistehtäviä.<sup>384</sup> Käytännössä monet perinteiset ns. vahtimestaritehtävät katsotaan luvanvaraisiksi vartioimistehtäviksi, ellei tilan haltijan oma henkilöstö huolehdi niistä.

Perustelut ovat monin paikoin niin tarkat ja yksityiskohtaiset, että niiden voi sanoa ilmentävän ns. perusteluissa säätämistä.<sup>385</sup> Olisikin löydettävä tasapainotila, jossa käsitteiden määrittely tapahtuisi riittävällä mutta ei tarpeettoman tarkalla lakitekstiin otettavalla määrittelyllä. Toiminnan tarpeetonta määrittelyä luvanvaraiseksi elinkeinotoiminnaksi olisi vältettävä, mutta toisaalta luvanvaraisuuden ulkopuolelle ei olisi syytä jättää sellaisia toimintoja, joita viranomaisten on selkeästi syytä kontrolloida.

Laissa on erikseen määritelty kaksi käsitettä, joiden mukaisia tehtäviä on pidettävä omaisuuden vartiointina: näitä ovat myymälätarkkailun ja arvokuljetustehtävän käsitteet. Niiden määrittely on ollut tarpeen, koska toisaalla LYTP:ssä mahdollistetaan niihin liittyvien tehtävien suorittaminen muussa kuin lain mukaisessa vartijan asussa. LYTP 2 §:n 4-kohdan mukaan myymä-

---

<sup>383</sup> HE 69/2001, s. 41. Lain perustelujen yritykset määritellä omaisuuden vartiointia ovat kehämäisiä eivätkä tosiasiaassa kovinkaan informatiivisia: esimerkiksi maininnat piiri- ja paikallisvartioinnista kertovat ennen kaikkea siitä, että on olemassa erilaisia tapoja vartioda omaisuutta eikä niinkään siitä, mitä omaisuuden vartioinnilla varsinaisesti tarkoitetaan.

<sup>384</sup> HE 69/2001, s. 42. Kysymys ei ole vailla käytännön merkitystä. Vartioimisliikkeiden lisäksi erilaiset henkilöstöpalveluyritykset tarjoavat vastaanottovirkailijapalveluita ja ainakin yhden henkilöstöpalveluyrityksen edustaja on tuomittu vartioimisliikerikoksesta – vartioimisliiketoiminnan harjoittamisesta ilman lupaa. Ks. Helsingin KO 10.11.2005 DNro R 05/7258. Henkilöstöpalveluyrityksillä on mahdollisuus ratkaista rajanveto-ongelma hakemalla vartioimisliikelupaa ja teettämällä tehtävät poliisin hyväksymillä vartijoilla.

<sup>385</sup> Ks. perusteluissa säätämisen vaaroista esim. Virtanen 2004, s. 1070.

lätarkkailulla tarkoitetaan vartioimistehtävää, jossa vartioidaan myymälässä myytävää omaisuutta. Arvokuljetustehtävällä puolestaan tarkoitetaan pykälän 6-kohdan mukaan vartioimistehtävää, jossa vartioidaan kuljetettavana olevaa arvo-omaisuutta.

Lain perusteluissa on erikseen todettu, että myymälän kalusteiden vartiointi ei ole myymälätarkkailua eikä siten oikeuta muun kuin vartijan asun käyttämiseen.<sup>386</sup> Myymälätarkkailun määritelmää on muutoin pidettävä hieman ongelmallisena. Se on määritelmän mukaan omaisuuden vartiointia. Tosiasiassa kyse lienee ennemminkin rikoksen paljastamisesta, joka sinänsä myös voi olla vartioimistehtävänä. Myymälätarkkailussa on tosiasiassa kyse lähinnä reaktiivisesta eikä niinkään proaktiivisesta toiminnasta: tarkoituksena on ottaa kiinni rikoksentekijöitä – lähinnä näpistelijöitä – eikä estää rikoksen tapahtumista. Toisaalta voidaan myös todeta, että ennaltaestävä toiminta ei yksittäistilanteessa ole aina edes mahdollista: useissa tapauksissa rikokseen voidaan näyttö- yms. syistä puuttua vasta rikoksen täytyttyä.

Jotta kyseessä voisi olla arvokuljetustehtävä, siihen tulisi LYTP:n perustelujen mukaan liittyä ”tavanomaisista kuljetuksista poikkeavia turvajärjestelyjä ja kuljetettavan omaisuuden tulisi olla erityisen arvokasta”. Säännöksellä on kuitenkin merkitystä lähinnä sikäli kuin halutaan tehdä rajanvetoa vartijan asun käyttöpakon suhteen. Tämän vuoksi tavanomainenkin omaisuuden kuljetus saattaa olla vartioimistehtävä, joka edellyttää vartioimisliikelupaa. Lain perusteluissa on erikseen todettu omaisuuden olevan kuljetettavana myös silloin, kun se on esimerkiksi rahanlaskentakeskuksessa hetkellisesti paikallaan.<sup>387</sup> Sen sijaan pelkkää rahan laskemista ei ole pidettävä omaisuuden vartiointina, vaikka asiasta ei lain perusteluissa olekaan mainintaa. Kun pankit viime vuosina ovat ulkoistaneet käteisen rahan käsittelyn lähes täysin vartioimisliikkeille, liikkeet huolehtivat myös rahan laskemisesta. Kun tätä ei kuitenkaan pidetä vartioimistehtävänä, pelkästään rahanlaskentatehtävissä toimivalta henkilöltä ei edellytetä poliisin hyväksyntää vartijaksi.

Henkilön koskemattomuuden suojaaminen kattaa lain perustelujen mukaan paitsi yksittäisen henkilön koskemattomuuden suojaamisen – mistä perusteluissa käytetään henkivartioinnin käsitettä – myös tietyn myymälän, ravintolan tai toimiston henkilökunnan suojaamisen. Perusteluissa on myös vedetty rajaa henkilön koskemattomuuden suojaamisen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen välille: lain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan kiellon kiertämiseksi tehtäviä ei saa ”naamioida” ennalta määräämättömän kauppakeskuksen tai ravintolan asiakasjoukon koskemat-

<sup>386</sup> HE 69/2001, s. 43. Toki lienee selvää, että myymälätarkkailijakin on oikeutettu käyttämään vartijan valtuuksia tilanteessa, jossa hän havaitsee henkilön tuhoavan muuta kuin myytävänä olevaa kaupan omaisuutta. Säännöksen tarkoituksena on ollut määritellä lähinnä, milloin siviiliasia on mahdollisuus käyttää vartiointitehtävässä.

<sup>387</sup> HE 69/2001, s. 43.

tomuuden suojaamiseksi.<sup>388</sup> Vastaavaan tapaan kuin arvokuljetus- ja myymälätarkkailutehtävät myös henkivartijatehtävä on – siihen liittyvän siviiliasun käyttömahdollisuuden vuoksi – erikseen määritelty LYTP:ssa. Kysymys on lain 2 §:n 5-kohdan määritelmän mukaan tietyn henkilön – perustelujen mukaan myös muutaman henkilön ryhmän – koskemattomuuden suojaamisesta.

Rikoksen paljastaminen liittyy ennen kaikkea niihin tehtäviin, joista ennen LYTP:n voimaantuloa huolehtivat yksityisetsivistä annetun asetuksen mukaiset yksityisetsivät. LYTP:n voimaantulon myötä yksityisetsivätoiminnasta tuli osa vartioimisliiketoimintaa. Perusteluna tälle oli mm. se, että näin mm. vartioimisliikkeen velvollisuudet sekä hyvää vartioimistapaa koskevat säännökset saatiin koskemaan tätä toimintaa, millä mahdollistetaan puolestaan toiminnan aiempaa tehokkaampi viranomaisvalvonta.<sup>389</sup> Kun vain rikosten paljastaminen katsotaan luvanvaraiseksi vartioimisliiketoiminnaksi, muu perinteisesti yksityisetsivätoimintaa kuuluvaksi katsottu toiminta – kuten kadonneiden henkilöiden etsintä tai puolison uskottomuuden tutkiminen – eivät ole luvanvaraisia toimia.<sup>390</sup>

Suomessa yksityisetsivätoiminnan merkitys on perinteisesti ollut vähäinen. Eri arvioiden mukaan maassamme on alle 20 sellaista henkilöä, jotka saavat pääasiallisen toimeentulonsa rikosten paljastamiseen liittyvistä tehtävistä. Muista maista varsinkin common law-järjestelmän maissa Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa ja Australiassa toiminnalla on huomattava merkitys.<sup>391</sup> Toimintaa tutkinut Prenzler on todennut sen muuttuneen henkilösuhteisiin liittyvästä tarkkailusta 1970- ja 1980-luvuilla huomattavasti. Muutoksen katalysaattoreina on pidetty mm. vakuutusyhtiöiden turhautumista petosrikosten kasvuun ja nykyaikaisen kameratekniikan syntyä; jälkimmäisellä mahdollistettiin kestävän todistusaineiston esittämismahdollisuus tuomioistuimissa.<sup>392</sup>

---

<sup>388</sup> HE 69/2001, s. 55. Lain perustelujen esimerkki on sikäli keinotekoinen, että ”asiakasjoukon” suojaamista koskevaa sopimusta ei esimerkiksi ravintolan kanssa voitane muutoinkaan tehdä ilman tämän joukon myötävaikutusta: A ja B eivät voi vastoin C:n tahtoa sopia tätä koskevasta toimeksiannosta.

<sup>389</sup> HE 69/2001, s. 30. Yksityisetsivätoiminnan merkitys Suomessa oli jo ennen LYTP:n voimaantuloa ollut suhteellisen vähäinen. Vaikka lain säätämisaikana yksityisetsiväetisvian ammatin harjoittamiseen liittyviä lupia oli voimassa yli 430, toimintaa aktiivisesti harjoittavia yksityisetsiviä arvioitiin olevan 20 – 30. Ks. HE 69/2001, s. 28.

<sup>390</sup> Lain perusteluissa onkin todettu, että henkilön käyttäytymisen pelkkä seuraaminen ja siihen liittyvä raportointi ei edellytä vartioimisliikelupaa. Ks. HE 69/001, s. 42. Mielestäni vartioimisliikelupa tulisi kuitenkin edellyttää, jos raportoinnin aiheena on pelkästään henkilön rikollinen käyttäytyminen. Tällöinhän on kysymys juuri rikoksen paljastamisesta. Kysymyksellä ei liene suurta käytännön merkitystä.

<sup>391</sup> Itse asiassa esimerkiksi Englannissa rikosten tutkinta oli yksityisten toimijoiden varassa 1800-luvun puoleenväliin asti. Tähän asti julkinen poliisi näet keskittyi preventiiviseen tehtäväänsä. Ks. Gill – Hart 1997b, s. 637.

<sup>392</sup> Prenzler 2006, s. 426.

Prenzler jakaa yksityisetsivän työn neljään pääasialliseen alueeseen. Ensimmäiseen alueeseen kuuluu petosrikollisuuden vastainen toiminta, jossa pääasiallisina toimeksiantajina ovat suuret vakuutusyhtiöt.<sup>393</sup> ”Lainopillinen” työ puolestaan on asianajajille tehtävää taustatyötä, joka käsittää mm. todistajien kuulemista. Kolmannen alueen muodostavat toimeksiannot, joista Prenzler käyttää nimitystä ”commercial enquiry”. Tämän alueen toimeksiannot voivat käsittää esimerkiksi yrityksen sisäisen hävikin, varkausrikollisuuden tai häirinnän tutkimista tai työntekijöihin kohdistuvia taustatarkistuksia. Neljännen ryhmän muodostavat kotiin tai henkilökohtaisiin suhteisiin liittyvät tutkimukset. Nämä tutkimukset voivat liittyä esimerkiksi puolison uskottomuusepäilyihin, teini-ikäisen huumeiden käyttöä koskeviin epäilyihin jne.<sup>394</sup>

Gill ja Hart ovatkin todenneet, että poliisin suorittama rikostutkinta eroaa yksityisetsivien suorittamasta tutkinnasta ainakin kolmessa suhteessa. Yksityisetsiville ei ensinnäkään ole annettu tutkinnan suorittamiseksi erityisiä toimivaltuuksia. Toiseksi yksityisetsivätoiminta edellyttää perehtyneisyyttä liiketoimintaan. Kolmanneksi yksityisetsivien on oltava poliisia laajemmin perillä eri oikeudenalojen sisällöstä.<sup>395</sup>

Yksityisetsiviä koskeva sääntely vaihtelee Prenzlerin mukaan eri maissa, mutta tyypillistä sääntelylle on se, että yksityisetsivillä ei yleensä ole erityisiä toimivaltuuksia, vaan he toimivat kaikille kansalaisille kuuluvien jokamiehenoikeuksien. Koska ala on luonteensa vuoksi altis erilaisille väärinkäytöksille, Prenzler muistuttaa, että sääntelyllä on keskeinen tehtävä asiakkaiden ja kolmansien osapuolten suojaamisessa yksityisyyden suojaan tai vapausoikeuksiin kohdistuvilta loukkauksilta. Toisaalta monet alalla toimivat ovat esittäneet vaatimuksia siitä, että mahdollisen lisääntyvän valvonnan vastapainoksi yksityisetsivien pitäisi saada myös lisää valtuuksia mm. erilaisen informaation saamiseen.<sup>396</sup>

Alaan liittyvät väärinkäytösriskit juontavat Prenzlerin mukaan juurensa mm. siitä, että yksityisetsivät ovat välittömästi tekemisissä luottamuksellisen asiakastiedon kanssa. Ongelmat voivat liittyä myös liian intensiiviseen henkilöön kohdistuvaan valvontaan, joka voi johtaa häirintäsynteisiin. Toimeksiantajien kannalta palvelun luottamuksellisuutta voidaan pitää sen hyvänä puolena: yksityisetsivät

---

<sup>393</sup> Suomessa ”vakuutusetsivät” ovat useimmiten vakuutusyhtiöön työsuhteessa, joten toimintaa ei katsota vartioimisliiketoiminnaiksi. Vastaavalla tavalla kuin edellä kuvattua omavartiointia on ongelmallisena pidettävä myös vakuutusyhtiöiden palveluksessa olevien ns. vakuutusetsivien sääntelemätöntä asemaa. Koska heidän toimintaansa ei liity suoraa ansiotarkoitusta eikä toiminta perustu toimeksiantopimukseen, he ovat LYTP:n soveltamisalan ulkopuolella, vaikka he paljastavatkin rikoksia. Näin toimintaan ei voida kohdistaa suoraa viranomaisvalvontaa eivätkä sitä koske esimerkiksi LYTP:n hyvää vartioimistapaa koskevat säännökset. Vaikka toiminta perustuu jokamiehenoikeuksiin, myös LYTP:n mukainen rikosten paljastaminen perustuu käytännössä vastaaviin oikeuksiin. LYTP:n ainoasta tosiasiallisesta erityisvaltuudesta – poistamisoikeudesta – ei rikosten paljastamisessa ole hyötyä.

<sup>394</sup> Prenzler 2006, s. 427 – 428. Gill ja Hart ovat todenneet yksityisetsivien työssä olevan keskeisellä sijalla kyvyn kerätä, analysoida ja esittää tietoa. Ks. Gill – Hart 1997a, s. 554. Prenzlerin mainitsemissa osa-alueissa on kyse juuri tästä.

<sup>395</sup> Gill – Hart 1997a, s. 562.

<sup>396</sup> Prenzler 2006, s. 431 ja 435.

voivat salata toimeksiantajan pyynnöstä ja tuella sellaisia seikkoja, jotka poliisi joutuisi saattamaan viralliseen tutkintaan. Toisaalta yksilöiden oikeusturvalle tämä saattaa merkitä myös uhkaa. Esimerkiksi työpaikalla tapahtuneen varkaustapauksen tutkinnassa työnantaja saattaa pyrkiä ratkaisemaan asian muutoin kuin saattamalla sen oikeusprosessiin, millä ikään kuin riistetään työntekijältä tämän syyttömyysolettama ja viedään mahdollisuus saada oikeusprosessin tuotama suojaa.<sup>397</sup>

Prenzler arvioi yksityisetsivätoiminnalla olevan kokonaisuutena sekä hyviä että huonoja puolia. Hyviin puoliin hän laskee mm. sen, että yksityisetsivät palvelevat yleistä etua alentamalla petosrikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamia kustannuksia. Huonona puolena Prenzler mainitsee mm. riskin siitä, että tarkoitusta saattaa pyhittää keinot: yksityisetsivillä saattaa olla paine rikkoa lakia sinänsä hyväksyttävinä pidettävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Samoin oikeudenkäytön ”yksityistyminen” saattaa johtaa epäyhdenvertaisuuden lisääntymiseen.<sup>398</sup>

Jo ennen LYTP:n voimaantuloa myymälätarkkailun on katsottu olleen vartioimisliiketoimintaa. Myymälätarkkailussa on kyse kauppaliikkeissä tavallisesti vartijan asusta poikkeavassa asussa tehtävästä tarkkailutoiminnasta, jossa tarkoituksena on paljastaa liikkeen omaisuuteen kohdistuvia anastusrikoksia ja ottaa kiinni niistä epäiltyjä henkilöitä. Laitinen on kytkenyt myymälätarkkailutoiminnan synnyn 1960- ja 1970-lukujen vaihteen itsepalvelumyymälöiden syntyyn, mikä aiheutti painetta tarkkailutoiminnan lisäämiseen.<sup>399</sup> Kuten edellä on ilmennyt, sitä, onko myymälätarkkailua pidettävä pikemminkin omaisuuden vartioimisena kuin rikoksen paljastamisena, voidaan pitää epäselvänä kysymyksenä.

Lain perustelujen mukaan rikosten paljastamisessa on kyse ”muiden kuin viranomaisten suorittamasta rikosten ilmaisaattamisesta ja siihen liittyvistä selaisista rikosten alustavista selvittämistoimenpiteistä, joiden avulla hankitaan riittävät tiedot viranomaisille tehtävää rikosilmoitusta varten”.<sup>400</sup> Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta mainitaan koeostotoiminta, jossa pyritään paljastamaan liikkeen kassahenkilöstön väärinkäytöksiä esiintymällä liikkeen asiakkaana ja

---

<sup>397</sup> Mts. 432 – 435. Tähän esitykseen ei varsinaisesti kuulu se, miten oikeustoimilaissa tar-koitetun pakon näkökulmasta on arvioitava tilannetta, jossa työnantaja uhkaa työntekijää rikosprosessilla, jos sopimukseen työsuhteen päättymisestä ja vahingonkorvauksesta ei päästä. Kirjallisuudessa kuitenkin esim. Hemmo on katsonut, ettei pakottamisesta voida puhua, kun kyse useimmiten on työnantajan ilmoittamasta neuvotteluasemasta, joka olisi muutoinkin työntekijälle selvä. Ks. Hemmo 2006, s. 203.

<sup>398</sup> Prenzler 2006, s. 435.

<sup>399</sup> Laitinen 1988, s. 44. Laitinen toteaa, että ”kun tarvetta ei voitu tyydyttää lisäämällä poliisien toimintaa tarkkailijoina, alettiin tarkkailutehtäviä antaa vartioimisliikkeille ja tarkkailu-toimintaa varten perustetuille yksityisetsiväliikkeille”. Myymälätarkkailutoiminnan syntyä voidaan pitää myös esimerkkinä kontrollin formalisoitumisesta toiminnan rakenteellisten muutosten myötä.

<sup>400</sup> HE 69/2001, s.42.

toisaalta tekijänoikeuksien laiminlyöntiin liittyvät selvitystehtävät. Rikoksen paljastamisen suhde poliisille kuuluvaan rikosten selvittämiseen jää lain perusteluissa epäselväksi. Perusteluissa on kuitenkin todettu, että jo paljastuneen rikoksen johdosta suoritettavat lisäselvitystoimenpiteet sisältyisivät paljastamiseen. Tietyissä tilanteissa rikoksen paljastaminen voisi myös jatkaa vartioimisliikkeen toimesta lisäselvitysten suorittamisena, vaikka viranomaisen suorittaisi rikostutkintaa ja rikos olisi paljastunut viranomaisen toimenpiteiden johdosta. Erikseen on mainittu, että asianajo- tai vastaavaan toimintaan liittyviä rikosten selvittelytoimia ei katsota vartioimisliiketoiminnaksi.<sup>401</sup>

Lain perustelujen maininta, jonka mukaan selvitystoimenpiteiden tarkoituksena on hankkia tiedot viranomaisille tehtävää ilmoitusta varten, on ongelmallinen. Esimerkiksi yrityksellä ei ole normaalisti mitään velvollisuutta ilmoittaa itseensä kohdistuneesta rikoksesta poliisille. Onkin oletettavaa, että monissa tapauksissa rikoksen paljastamisen tarkoituksena ei suinkaan ole tehdä tutkintapyyntöä viranomaisille, vaan ainoastaan hankkia yrityksen kannalta riittävä näyttö työsuhteen purkamis- tai irtisanomisperusteen olemassaolosta. Tämä saattaa merkitä toimenpiteen kohteena olevan henkilön oikeusturvan heikkenemistä, vaikka hänellä olisikin mahdollisuus riitauttaa työsuhteensa päättämisen perusteet. Myös termiä paljastaminen voi pitää ongelmallisena: rikoksen paljastaminen merkitsee yleiskielisessä merkityksessään lähinnä rikoksen olemassaolon toteamista, jolloin toimet tulisi päättää siihen, kun on voitu todeta, että on tapahtunut rikos. Lain perustelut kuitenkin viittaavat itsenäiseen rikosten selvitysmahdollisuuteen viranomaisten rinnalla.

Vaikka vartioimisliiketoimintaan katsotaan kuuluvaksi omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen ja rikoksen paljastaminen, tämä ei estä vartioimisliikettä ottamasta vastaan myös muita tehtäviä. Tavallisimpia muita tehtäviä ovat erilaiset asiakaspalveluun ja kiinteistöhuoltoon liittyvät tehtävät. Muiden tehtävien suhteen on kuitenkin muistettava, että niitä ei voida arvioida vartioimisliiketoimintana eikä niiden suorittamisessa tämän vuoksi voida käyttää LYTP 28 §:n mukaisia toimivaltuuksia. Toisaalta rajoituksia muihin tehtäviin liittyviin toimeksiantoihin tuo paitsi LYTP 9 §:n kielto yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen käsittävän toimeksiannon kiellosta myös perustuslain 124 §:n säännös julkisten hallintotehtävien antamisesta yksityiselle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on arvioinut tästä näkökulmasta 10.2.2009 antamassaan ratkaisussa Dnro 1450/2/07 vartioimisliikkeen käyttöä ulkomaa-laisten säilöönottoyksikön valvonnassa. Tapauksessa apulaisoikeusasiamies päätti omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön

---

<sup>401</sup> HE 69/2001, s. 42.



käytännön, jossa vastaanottokeskus osti vartiointipalveluja kaupungin palvelukeskuksen yhteydessä toimivalta vartioimisliikkeeltä. Lähtökohtana ratkaisussa olivat säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain säännökset. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan säilöön otettuja ulkomaalaisia on valvottava siten kuin säilössäpidon tarkoitus, säilöönottoyksikön järjestys, säilöönottoyksikössä pitämisen varmuus tai poistumisen estäminen sekä ulkomaalaisten ja muiden henkilöiden turvallisuus edellyttävät. Lain mukaan yksikön valvonnasta vastaavat ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavat henkilöt, joiden on oltava virkasuhteisia. Lain mukainen voimankäyttöoikeus on säilöönottoyksikön johtajalla ja virkasuhteisella tehtävään koulutetulla henkilöllä. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti erityistä huomiota lain perusteluihin. Niissä korostetaan säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen käsittävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi ohjaus- ja valvontatehtävissä olevien tulisi lain perustelujen mukaan olla virkasuhteisia. Vaikka laissa ei ollut säännöksiä ohjaus- ja valvontatehtävän siirtämisestä muulle taholle, niitä oli kuitenkin kirjallisella toimeksiantosopimuksella siirretty vartioimisliikkeelle. Kyse oli paikallisvartiointista, jossa vartijan tehtävänä oli ”vastaanottokeskuksen yöaikainen valvonta yhteistyössä keskuksen oman henkilökunnan kanssa ja säilöönottoyksikössä henkilöstön ydintoiminnan turvaaminen ja luvattomien poistumisten estäminen”. Vartijan toimintaohjeessa oli mainittu, että ”vartija pyrkii ennakolta havaitsemaan ja poistamaan vaaratekijöitä sekä ehkäisemään onnettomuudet ja luvattoman toiminnan, joista mainittakoon säilöönottoyksiköstä karkaaminen, toisen asukkaan tai henkilökunnan fyysisen turvallisuuden vaarantaminen tai sillä uhkaaminen, sekä ulkoinen tunkeutuminen keskuksen”.

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että kyse on sellaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, jonka mukaisia tehtäviä ei voida siirtää yksityiselle vartioimisliikkeelle. Apulaisoikeusasiamies viittasi lain perusteluihin, joiden mukaan valvontatehtäviä suorittavien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon tai kuntaan. Esimerkiksi säilöönottoyksiköstä karkaamisen estämiseen liittyvien tosiasiallisten valvontatehtävien siirtämistä vartiointisopimuksella vartioimisliikkeelle apulaisoikeusasiamies piti ongelmallisena ja jopa lain vastaisena. Vaatimusta valvontahenkilöstön virkasuhteisuudesta ei voitu apulaisoikeusasiamiehen mukaan sivuuttaa toteamalla vartiointin olevan ”ohjaajavetoista” tai vartijoiden käytön ”tukitoimintaa”. Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan edelleen, että ”jos turvapaikanhakija pyrki luvattomasti poistumaan säilöönottoyksiköstä esimerkiksi yöllä, voi helposti syntyä tilanne, jossa poistumisen estäminen ei ole enää luonteeltaan ennaltaehkäisevää tai yleistä turvallisuutta ylläpitävää toimintaa, vaan nimenomaan edellyttäisi lain sallimien voimakeinojen käyttämistä. Vartioliikkeen vartijoilla ei nähdäkseni olisi käytännössä tällaisessa tilanteessa säilöönottolain nojalla oikeutta voimakeinoja käyttäen estää turvapaikanhakijoita poistumasta yksiköstä”. Apulaisoikeusasiamies ei edelleen pitänyt mahdollisena ajatella, että kuvatus kaltainen merkittävä julkisen vallan käyttö perustuisi jokamiehen kiinniotto-oikeuteen varsinkin kun oli tulkinnanvaraista, voitiinko rikoslain vangin karkaamista koskevaa pykälää soveltaa säilöönottoyksikköön. Apulaisoikeusasiamies



saattoikin käsityksensä lainvastaisesta tilanteesta muun ohella oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon.

Apulaisoikeusasiamies ei ratkaisussaan arvioinut vartioimisliikkeen toimintaa ensinkään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisten tehtävien näkökulmasta. Ratkaisua on pidettävä oikeaan osuneena, koska sopimuksen mukaan kyse ei ollut omaisuuden vartioimisesta, henkilön koskemattomuuden suojaamisesta eikä rikoksen paljastamisesta. Niinpä käsitykseni mukaan sillä, että toimintaa harjoitti nimenomaan vartioimisliike jonkin muun yksityisen yrityksen tai esimerkiksi työsuhteisen henkilön sijasta, ei ollut asian arvioinnissa mitään merkitystä.

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan nojautunut pitkälti siihen, että kyse vartioimisliikkeen toiminnassa oli merkittävän julkisen vallan käytöstä ja tämän vuoksi ratkaisussa mainittuja tehtäviä ei voinut siirtää vartioimisliikkeen tehtäväksi. Käsitykseni mukaan apulaisoikeusasiamies olisi voinut pitää toimintaa lainvastaisena myös sillä perusteella, että kyse oli ylipäättään julkisen vallan käytöstä, jonka käytön perusteista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Tällöin ei olisi ollut edes tarpeellista arvioida sitä, onko kyseessä merkittävä julkisen vallan käyttö vai ei.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on arvioinut myös kunnallisen pysäköinninvalvojan vartioimisliikkeen työntekijälle antamaa määräystä suorittaa pysäköinnintarkastajan tehtävää. Apulaisoikeusasiamies otti 3.3.2009 antamassaan ratkaisussa DNro 3082/2/07 omasta aloitteestaan tutkittavaksi, millä perusteella kaupungin pysäköinninvalvoja oli katsonut voineensa määrätä vartijan suorittamaan valvonta-apulaisen tehtävää. Kysymys oli myös siitä, kuinka kauan menettely oli jatkunut ja mihin toimenpiteisiin kunnallinen pysäköinninvalvoja oli ryhtynyt sen jälkeen, kun Helsingin hallinto-oikeus oli 19.9.2007 antamallaan päätöksellä 07/1242/2 katsonut, ettei vartijalla ollut asiassa toimivaltaa.

Apulaisoikeusasiamies piti selvänä, että pysäköinninvalvonta-apulaisen tehtävä on julkinen hallintotehtävä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voitiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla eikä pysäköintivirhemaksulaissa ollut säännöstä, joka olisi oikeuttanut pysäköinninvalvontatehtävän antamisen kunnallisen valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle. Apulaisoikeusasiamies piti siten pysäköinninvalvojan menettelyä hallinnon lainalaisuusperiaatteen vastaisena. Valvonta-apulaisen tehtäviä oli hoidettava virkasuhteessa, koska kuntalain mukaan julkista valtaa sisältävät tehtävät ovat virkasuhteisia.

Myöskään apulaisoikeusasiamiehen 30.9.2009 antamassa ratkaisussa DNro 1640/4/08 ei ollut kysymys tapauksen arvioimisesta vartioimisliikkeen tehtävien näkökulmasta vaan apulaisoikeusasiamies arvioi tapausta merkittävän julkisen vallan kriteerien täyttymisen kannalta.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu liittyi kanteluun, jossa oli osaltaan kysymys siitä, että vartiointia Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen säilytystilassa hoiti ostopalveluna yksityinen vartioimisliike. Kantelusta oli myös saanut sellaisen kuvan, että vartioimisliikkeen henkilöstö ei olisi ollut kaiken aikaa paikalla.

Oikeusasiamies arvioi tapausta paitsi perustuslain julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamista koskevan 124 §:n säännöksen näkökulmasta myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain eli ns. putkalain valossa. Jälkimmäisen tulkinnassa erityisen merkittävään asemaan nousivat tapauksessa lain 15 luvun 2 §:n säännökset voimakeinojen käytöstä.

Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että poliisilaitoksella oli yli kymmenen vuotta ollut voimassa toimeksiantosopimus yksityisen vartioimisliikkeen kanssa ilta- ja yöaikaisesta vartioinnista. Sopimuksen mukaan vartijalla oli oikeus poistua asemalta kahden tunnin ajaksi, jolloin paikalla oli ohjeiden mukaan oltava poliisipartio. Jos poliisipartiolle kuitenkin tänä aikana tuli kiireellinen hälytys tai jos kyseessä oli ns. yhteistoimintayö, oli mahdollista, että poliisiasema oli tunnin ajan miehittämättömänä, vaikka säilössä olisikin ollut joku säilytettävänä. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan vartijalla oli itsenäinen toimintaoikeus ja -velvollisuus vain pakkotilaa lähentelevissä tilanteissa. Mm. pakenemistilanteissa kyseeseen saattoi tulla myös vartijan itsenäinen voimankäyttö. Vartijan tehtävänä oli toimeksiantosopimuksen mukaan paitsi ottaa henkilöltä säilösäpidon ajaksi tiettyjä vaarallisia esineitä myös estää henkilön pakeneminen. Toimeksiantosopimuksessa oli vartijan valtuuksista ja vastuista todettu selvityksen mukaan seuraavaa: ”Vartijan tulee ensikädessä neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä hoitamaan tehtävänsä. Vartioitavan oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Kohdatessaan vastarintaa tai estäessään pakenemisen, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, joita olosuhteisiin nähden voidaan pitää puolustettavina. Rikoslaisa määrättyistä käytettävissä olevista keinoista on valittava lievin mahdollinen.”

Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston lausunnosta kävi mm. ilmi, että vartioimispalvelua oli hankittu ostopalveluna vartioimisliikkeeltä muutamien poliisilaitosten toimesta. Ostopalvelusta luopuminen olisi vaatinut lausunnon mukaan ainakin 15 vartijan viran perustamisen. Kahdella poliisilaitoksella toimiville ostopalveluvartijoille oli hakemuksesta myönnetty erityiset poliisivaltuudet.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa oli puolestaan katsottu, että kuvatun kaltaisissa ulkoistamistapauksissa tehtäviä hoitavilla henkilöillä oli käytössään hätävarjelu ja jokamiehen kiinniotto-oikeuden kaltaiset jokamiehen valtuudet.

Apulaisoikeusasiamies piti ratkaisussaan ilmeisenä, että toiminnassa oli kyse ainakin osin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Hän perusteli näkemystään muun ohella sillä, että vaikka putkalaista puuttuikin nimenomainen säännös siitä, että vartijoiden oli oltava virkasuhteisia, hän katsoi tämän ilmenevän välillisesti putkalain perusteluista. Perusteluna oli myös se, että vartijan tehtävänä oli osaltaan vastata säilytystilan järjestyksestä ja turvallisuudesta.

ta. Lisäksi näkemystä tuki se, että vartija saattoi joutua käyttämään jokamiehen oikeudet ylittäviä voimakeinoja.

Vaikka toimeksiantosopimuksen kirjaukset vartijan toimivaltuuksista ja vastuista viittasivatkin apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan rikoslain 4 luvun oikeuttamisperusteisiin ja pakkokeinolain säännöksiin jokamiehen kiinniotto-oikeudesta ja itseavusta, tilannetta oli pidettävä kokonaisuudessaan ongelmallisena. Olikin kyseenalaista, voiko poliisin säilytettävänä olevaan henkilöön kohdistuva julkisen vallan käyttö perustua jokamiehen kiinniotto-oikeuteen. Putkalaissa tai muussakaan laissa ei myöskään ollut säännöstä, joka PL 124 §:n edellyttämän tavoin olisi valtuuttanut tehtävän antamisen yksityiselle vartioimisliikkeelle.

Mitä säilytystilan valvomattomuuteen tuli, apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei menettely, jossa säilytystilassa ei säilytettävän lisäksi ollut ketään, täyttänyt putkalaissa tarkoitettua valvonnan vaatimuksia.

Apulaisoikeusasiamies muistutti myös siitä, että käytettävien voimakeinojen tulisi määräytyä lain nojalla. Joiltakin osin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelussa saattoi apulaisoikeusmiehen mukaan olla kyse vain viranomaiselle kuuluvasta merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua on pidettävä sikäli oikeaan osuneena, ettei toimintaa edes yritetty arvioida LYTP:n mukaisena vartioimisliiketoimintana. Säilöissä pidettävän henkilön valvonnassa ei ole kyse omaisuuden vartioinnista, henkilön koskemattomuuden suojaamisesta eikä rikoksen paljastamisesta eikä sitä tämän vuoksi tulekaan arvioida vartioimisliiketoimintana.<sup>402</sup> Sen sijaan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä huomio kiinnittyy siihen, että hän on toisaalta katsonut vartijan valtuuksien määräytyvän jokamiehen valtuuksien nojalla ja toisaalta todennut, että koska tehtävässä saatetaan joutua käyttämään jokamiehen valtuudet ylittäviä voimakeinoja, kyse saattaa olla julkisesta hallintotehtävästä. Jos toiminta perustuu jokamiehen valtuuksiin ilman, että toiminnan harjoittajalle olisi annettu laissa mitään muita valtuuksia, jokamiehen valtuudet ylittävien voimakeinojen ylittämiseksi ei ole lainmukaisia perusteita. Varovastikin tulkiten näyttäisi siltä, että vartijalle on toimeksiantosopimuksessa yritetty kestävämmällä tavalla luoda eräänlaista itsenäistä toimivaltaa, vaikka sopimuksessa puhutaankin rikoslaissa määrätyistä käytettävissä olevista keinoista.

---

<sup>402</sup> Kun vartija saa LYTP 32 §:n 3 momentin mukaan käyttää vartijan asua vain vartioimis-tehtävässä, vartijan asun käyttö säilöissä pidettävien vartioinnissa on käsitykseni mukaan kielletty.

## 8 Vartioimisliiketoiminnan suhde yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen

LYTP 9 §:n 1 momentissa vartioimisliikettä on kielletty ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kielto ei estä järjestyksenvalvojatoimeksiannon vastaanottamista. Kieltoa täydentää lain 10 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan vartioimistoiminnassa tai vartioimistehtävässä ei saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista. Rangaistus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan kiellon rikkomisesta on säädetty RL 17 luvun 6a §:ssä: henkilö, joka ottaa vastaan LYTP 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimeksiannon yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.<sup>403</sup>

Lain perusteluissa rajanveto on tehty siten, että yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella on tarkoitettu sekä yleistä järjestystä että yleistä turvallisuutta. Sen sijaan yksityinen turvallisuus on jätetty vartioimisliikkeiden tehtäväksi. Määrittely on siten toinen kuin miten yleinen järjestys ja turvallisuus on käsitteenä on yleensä ymmärretty: epiteetin yleinen on katsottu viittaavan vain järjestykseen kun taas turvallisuudella sanaparissa on yleensä tarkoitettu sekä yleistä että yksityistä turvallisuutta.<sup>404</sup> Muuhun ratkaisuun lain perusteluissa tuskin olisi voitu päätyäkään. Jos perusteluissa olisi noudatettu vakiintunutta linjaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyssä, vartioimisliikkeen perustehtävistä ainakin omaisuuden vartiointi ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen olisivat tulleet käsitteen mukaisen – ja näin kielletyn – toiminnan piiriin. RL 17:6a §:n perusteluistakaan ei ole tässä suurta apua. Perustelujen mukaan kiellon vastainen toimeksianto on puuttumista poliisille säädettyjen tehtävien hoitamiseen.<sup>405</sup> Kun LYTP:ta koskevassa lakiehdotuksessa on perustelujen mukaan vartioimisliikelakia huomattavasti tarkemmin rajattu turvallisuusviranomaisten ja vartioimisliiketoiminnan työnjako ja kun kysymys on eräästä keskeisimmästä asiasta lakiehdotuksessa, toimintaan pitäisi perustelujen mukaan voida puuttua jopa vankeusrangaistuksin.

<sup>403</sup> Legaliteettiperiaatteen kannalta RL 17:6a §:n kriminalisointia voidaan pitää ongelmallisena, koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen epämääräisyys tekee koko säännöksestä epämääräisen.

<sup>404</sup> HE 69/2001, s. 55.

<sup>405</sup> HE 69/2001, s.118. Ilmaisu ”puuttumista poliisille säädettyjen tehtävien hoitamiseen” on pidettävä huomattavan epätarkkana. Kiellettyä on ainoastaan ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva toimeksianto; poliisilla on poliisilain mukaan kuitenkin myös muita tehtäviä, joita koskee LYTP 10 §:n 1 momentin vaikeutamiskielto, mutta jotka eivät välttämättä muutoin ole vartioimisliikkeiltä kiellettyjä.

LYTP:n perusteluissa on todettu, että julkisen vallan velvoitteisiin kuuluva perusturvallisuuden ylläpitäminen kattaa mm. katurauhatyypin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen. Kielletyn ja sallitun rajanvedossa olisi määriteltävä myös, onko kyseessä yleinen vai yksityinen paikka ja vaaran kohde: on eri asia, kohdistuuko vaara ennalta määräämättömään kohdejoukkoon vai määrättyyn kohteeseen. Järjestyshäiriötilanteissa vartija voisi perustelujen mukaan käyttää jokamiehenoikeuksia, mutta ”toimeksiannon tosiasiallinen tarkoitus ei saisi kuitenkaan olla järjestyshäiriötilanteiden hoitaminen jokamiehenoikeuksia käyttäen.”<sup>406</sup>

Sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikkö on ottanut lausunnossaan Dnro SM-2006-01369/Yr-210 kantaa henkilön koskemattomuuden suojaamistehtävien ja laissa kielletyn yleisen järjestyksen ja turvallisuuden väliseen rajanvetoon. Lausunnossa oli kyse työvoimatoimiston henkilöturvallisuusjärjestelmien kytkemisestä vartioimisliikkeeseen. Eräs työvoimatoimisto oli pyytänyt sisäasiainministeriöltä lausuntoa siitä, voidaanko työvoimatoimiston hälytysjärjestelmä kytkeä siten, että sen avulla saadaan vartioimisliikkeen vartija hälytettyä avuksi tilanteessa, jossa asiakas käyttäytyy väkivaltaisesti tai uhkaavasti työvoimatoimiston työntekijöitä kohtaan. Lausunnossaan valvontayksikkö piti toimintaa sinänsä mahdollisena mutta asetti sille tiettyjä edellytyksiä. Toiminta saattoi tapahtua ensinnäkin siten, että vartijat ovat paikalla yksilöidyllä vartioimisalueella ennaltaehkäisevästi yksilöityjen vartioimiskohteiden välittömässä läheisyydessä. Lisäksi tehtävä voitiin valvontayksikön käsityksen mukaan hoitaa hälytysten vastaanottamista ja välittämistä koskevana tehtävänä. Sen sijaan jos apuun tulevat vartijat hälytettäisiin paikalle muualta kuin vartioimisalueelta, kyse olisi valvontayksikön mielestä ollut LYTP 9 §:n 1 momentissa kielletystä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä käsittävästä toimeksiannosta.

Valvontayksikkö lähti siten siitä, että tehtävä voitiin hoitaa – hälytysten vastaanotto- ja välityspalvelun lisäksi – vain ns. paikallisvartiointina eli vartijan oli oltava jatkuvasti läsnä työvoimatoimiston alueella suojattavien virkailijoiden läheisyydessä. Se käytti perustelunaan mm. sitä, että LYTP:n perusteluissa ei henkilön koskemattomuuden suojaamisen toteuttamistapana mainita vartioimisliikkeelle tuleviin hälytyksiin reagoimista siten, että vartija voidaan lähettää vartioimiskohteeseen. Omaisuuden vartioinnin kohdalla näin oli todettu. Lisäksi valvontayksikkö totesi, että kun vartioimisliikkeiden resurssit vaihtelevat, vaarallisellekin hälytystehtävälle saatetaan lähettää vain yksi vartija, jonka paikalletulo saattaa kestää liian kauan mm. sen vuoksi, että vartijan on noudatettava liikennesääntöjä. Perusteina mainittiin myös vartijoiden työturvallisuus ja oikeusturva sekä kansalaisten, toimenpiteiden kohteiden ja sivullisten turvallisuus ja oikeusturva. Kaiken lähtökohtana pidettiin sitä, että vartioimisliikkeiden tehtävänä oli huolehtia yksityisestä turvallisuudesta.

---

<sup>406</sup> HE 69/2001, s. 55.

Itse olisin taipuvainen kritisoimaan valvontayksikön perusteluja. Käsitykseni mukaan rajanveto sen suhteen, milloin kyseessä voi olla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen laissa kielletyllä tavalla, ei voi riippua siitä, mistä vartija saapuu kulloinkin paikalle. Sillä seikalla, että tehtävää ei mainita lain perusteluissa yhtenä mahdollisuutena suojata henkilön koskemattomuutta, ei myöskään voi olla merkitystä. Perustelujen luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi eikä yhden toteutustavan mainitsematta jättäminen merkitse automaattisesti sitä, että tätä toteutustapaa olisi pidettävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisenä. SM:n perustelut tehtävän vaarallisuudesta ja eri tahojen turvallisuudesta ja oikeusturvasta liittyvät tehtävien tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen eikä niitä voida pitää rajanvetokriteereinä sen suhteen, milloin on kyseessä laissa kielletty toimeksianto.

Valvontayksikön päätöksessä ei myöskään arvioida yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kiellon rikkomista LYTP 9 §:n perustelujen valossa. Kun perusteluissa pannaan painoa sille, onko kyseessä yleinen vai yksityinen paikka, tulisi käsitykseni mukaan huomioida, että vaikka työvoimatoimiston tiloista osa onkin avoinna yleisölle, tilojen käyttötarkoitus on rajattu ja tilat ovat julkisrauhan suojaamia. Lisäksi vaara ei kohdistu ennaltamääräämättömään kohdejoukkoon vaan nimenomaan määrättyyn työvoimatoimiston henkilöstöön.

Mainittakoon lopuksi, että juuri tarkoituksenmukaisuussyyt lienevät olleet lausuntopyynnön taustalla: työvoimatoimistolla tuskin olisi intressiä maksaa palvelusta vartioimisliikkeelle, jos poliisi pystyisi tai suostuisi tehtävän hoitamaan. Kun poliisi ylipäätään ei ota vastaan muutoin kuin poikkeustapauksissa teknisen hälytysjärjestelmän välittämiä kutsuja, voitaneen kysyä, miten kyseessä voivat olla sellaiset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävät, jotka kuuluvat vain poliisille.

Riippumatta siitä, minkälaiseen tulkintaan sisäasiainministeriö tällaisen tilanteen tulkinnassaan päätyy, työnantajalla on joka tapauksessa työturvallisuuslain mukainen vastuu työntekijöiden työn terveydestä ja turvallisuudesta. Työturvallisuuslain 8 §:n työnantajan yleistä huolehtimisvelvoitetta koskevan säännöksen mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden työn turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Lain 27 §:n mukaan puolestaan työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työpaikalla on oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen.

LYTP 9 §:n 1 momentin kiellon merkitystä vähentää vartioimisliikkeen mahdollisuus ottaa vastaan järjestyksenvalvojatoimeksiantoja. Vartioimisliikekin voi siten ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta järjestyksenvalvojatehtävinä yleisissä kokouksissa, yleisötilaisuuksissa, matkustaja-aluksilla, leirintäalueilla, majoitus- ja ravitsemisliikkeissä sekä kauppakeskuksissa, joukkoliikenneasemilla sekä joukkoliikennevälineissä. Voidaankin kysyä, mikä merkitys lain kiellolla ylipäätään enää on ja onko kielto tarpeellinen. Olisin taipuvainen vastaamaan viimeksi mainittuun kysymykseen myöntävästi. Jos katsottaisiin, että yleisen

järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät jo sinänsä olisivat merkittävää julkisen vallan käyttämistä perustuslain 124 §:n tarkoittamassa mielessä, kielloksi olisi tarpeeton. Kysymys on kuitenkin käsitykseni mukaan epäselvä, kuten jäljempänä ilmenee. Vaikka asiasta ei vallitsisikaan epäselvyyttä oikeustieteessä, on selvää, että jo informatiivisista syistä kielloksi olisi LYTP:ssa tarpeen. Kun laissa ei ole muutoin kuin juuri kyseisen kiellon osalta rajoitettu niitä tehtäviä, joita vartioimisliike voi varsinaisten vartioimistehtävien lisäksi ottaa hoitaakseen, ilman kielloksi riski järjestyshäiriötehtävien hoitamisesta jokamiehen oikeuksin olisi suuri. Kuitenkin olisi pohdittava, onko LYTP:n kiellon vastaisen toiminnan kriminalisointi oikea keino varmistaa lain noudattamista. Jos vartioimisliikkeen ja toimeksiantajan väliseen toimeksiantosopimukseen ei nimenomaisesti ole kirjattu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tehtävien sisällöksi, toiminnan osoittaminen siksi on käytännössä äärimmäisen vaikeaa. Yksittäistapauksesta ei voitaisi päätellä, että toiminnan tosiasiallinen tarkoitus olisi järjestyshäiriötilanteiden hoitaminen jokamiehen oikeuksin.

## 9 Kohti uusia tehtäviä?

Vartioimisliiketoimintaan kuuluvat tehtävät ovat pysyneet asiallisesti ottaen samoina tai lähes samoina useiden vuosikymmenten ajan. Perinteisen omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojaamisen rinnalle on tullut aiemmin yksityisetsivätoimintana tunnettu rikosten paljastaminen. Yhteistä ensin mainituille tehtäville on se, että niitä voidaan pitää melko staattisina: omaisuuden ajatellaan ikään kuin olevan muuttumattomana paikoillaan ja suojattavan henkilön tai henkilöjoukon on oltava nimettävissä. Tehtävistä ei seuraa toimivaltuuksia, mutta niistä aiheutuu kuitenkin tulkintaongelmia. Tehtävien rajanveto-ongelmat liittyvät ensinnäkin siihen, milloin toiminnalta on edellytettävä vartioimisliikelupaa ja toiseksi siihen, milloin toimintaa on pidettävä kiellettyinä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisenä. Jos vartioimisliikkeiden tehtäviä halutaan määritellä uudelleen, nämä ongelmat olisi otettava huomioon.

Vartioimisliikkeet toimittavat turvallisuuspalveluja. Vartioimisalueella vartijat saattavat suorittaa paitsi varsinaiseen vartiointiin liittyviä palvelutehtäviä myös sellaisia tehtäviä, joissa omaisuus tai tietty henkilö ei ole välittömän uhkan kohteena. Kumotussa vartioimisliikelaisissa lainsäätäjänkin voi todeta toimivaltuuksissa tunnustaneen tämän: kun vartijalle annettiin oikeus poistaa tietyin edellytyksin vartioimisalueelta siellä meluavasti käyttäytyvä henkilö, voitaneen pitää selvä, ettei meluavalla käytöksellä ja omaisuuteen tai henkilöön kohdistuvalla uhkalla ole normaalitapauksessa mitään yhteyttä keskenään.



Kysymys on siten ollut tietyllä tavalla järjestyksen ylläpitämisestä toimeksiantajan tiloissa. Tämä olisi huomioitava tehtävän määrittelyssä. Omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojaamisen sijasta olisikin luontevampaa puhua toimeksiantajan toiminnan turvallisuuden ja häiriöttömyyden suojaamisesta. Omaisuuden ja henkilön lisäksi suojaa saisi näin myös häiriötön toimintaprosessi. Rajanveto-ongelmat poliisille kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen suhteen voitaisiin ratkaista samoin kriteerein kuin nykyäänkin: arviointikriteereinä olisivat edelleen mm. alueen luonne ja käyttötarkoitus sekä vaaran kohdistuminen joko määrättyyn tai ennaltamääräämättömään ihmisjoukkoon. Lisäksi toiminnan olisi jollakin tavoin oltava toimeksiantajan intressissä. Myös toiminnan luvanvaraisuuden kriteerit voisivat vastata nykyisin noudatettuja kriteerejä; jos esimerkiksi vastaanottovirkailija tekisi ns. erityisiä turvallisuustoimenpiteitä, kyse olisi luvanvaraisesta vartiomisliiketoiminnasta.

## 10 Yksityisten turvallisuuspalvelujen ja poliisin tehtävien suhteesta

### 10.1 *Voidaanko tehtäviä verrata?*

Kun pohditaan vartioiden ja järjestyksenvalvojien roolia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjinä, tulee väistämättä esille näiden ryhmien oikeudellisen aseman vertaaminen poliisimiehen asemaan. Ammattiryhmien asemassa on eroja, mutta niissä on myös yhtäläisyyksiä, joita ei voida sivuuttaa. Näitä eroja ja yhtäläisyyksiä voidaan arvioida mm. tehtävien, tehtävien lähtökohdan, toimialueen, toimivaltuuksien, toimivaltuuksien lähtökohdan, virkavastuun, rikosoikeudellisen suojan ja koulutuksen suhteen seuraavasti:

1. Poliisin tehtävät määräytyvät poliisilain perusteella. Poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtäviä ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii säännöksen toisen momentin mukaan turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Lisäksi poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Rikosten ennaltaehkäisyllä tarkoitetaan poliisilain perustelujen mukaan rikostorjuntaa kokonaisuudessaan ja suppeassa mielessä toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ennen yksittäisen rikoksen



tapahtumista.<sup>407</sup> Järjestyksenvalvojan tehtävänä puolestaan on järjestyksenvalvo-  
jista annetun lain 2 §:n mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen  
sekä rikosten ja onnettomuuksien estäminen toimialueellaan. Vartijan tehtävät  
käyvät ilmi LYTP 2 §:n 3-kohdasta. Tehtävät voivat käsittää omaisuuden varti-  
ointia, henkilön koskemattomuuden suojaamista tai rikosten paljastamista sekä  
näiden tehtävien valvontaa. Vartioimisliikkeitä on LYTP 9 §:ssä nimenomaisesti  
kielletty ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka käsittää sitoumuksen yleisen  
järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Juuri tämä on olennainen ero  
vartijan ja järjestyksenvalvojan välillä: kun järjestyksenvalvojan nimenomaisena  
tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, vartioimistehtävänä  
tällainen tehtävä ei tule kyseeseen. Järjestyksenvalvojan ja poliisin tehtävät  
muistuttavat toisiaan. Järjestyksenvalvojan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpi-  
tämistehtävän yhteydestä puuttuu määre ”yleinen”. Lisäksi järjestyksenvalvojan  
tehtävänä ei voi olla rikosten selvittäminen eikä syyteharkintaan saattaminen.  
Toisaalta järjestyksenvalvojan tehtävänä on onnettomuuksien estäminen, joka  
ei kuulu poliisilaissa määriteltyihin poliisin tehtäviin. Vartijan tehtävistä omai-  
suuden vartiointi ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen ovat ainakin  
näennäisesti edellisestä poikkeavia tehtäviä. Toisaalta näillä tehtävillä voi tosiasi-  
assa olla päällekkäisyyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen  
liittyvien tehtävien kanssa. Rikosten paljastamistehtävällä voi puolestaan olla  
yhteyksiä poliisille kuuluvan rikosten estämis- ja selvittämistehtävän ja toi-  
saalta järjestyksenvalvojalle kuuluvan rikosten estämistehtävän kanssa. Vaikka  
poliisin ja yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden tehtävät ainakin  
näennäisesti eroavat toisistaan, pelkän tehtävän perusteella niiden välille on  
vaikea tehdä selvää eroa.

2. Poliisin tehtävien lähtökohdat poikkeavat järjestyksenvalvojan ja var-  
tijan tehtävien lähtökohdasta. Poliisilla on velvollisuus huolehtia poliisilain  
mukaisista tehtävistä ”puolueettomasti”.<sup>408</sup> Selvimmin tämä näkyy erona  
vartioimisliiketoimintaan, jossa kyse on aina liiketaloustoiminnasta: varti-

---

<sup>407</sup> HE 57/1994, s. 32.

<sup>408</sup> Poliisin tosiasiallista puolueettomuutta on eri yhteyksissä kuitenkin epäilty ja katsottu, että poliisi edustaa ns. hallitsevan luokan etuja ja asenteita. Poliisin voimavarojen on esi-  
merkiksi väitetty suuntautuvan enemmän ala- kuin keskiluokan toimintaan. Grönfors on  
käyttänyt poliisin asenteellisuudesta termiä ”institutionaalinen epäily”. Hänen mukaansa  
”kaikki sellainen, joka poikkeaa siitä, jonka poliisi kokee ”normaalina”, on epäilyttävää  
ja potentiaalisesti lainvastaista. Mitä useammalla tavalla henkilöt poikkeavat poliisin (ja  
valtaapitävien) normeista siitä, mikä on normaalia ja mikä ei ole, sen suurempaa epäilyä ko-  
ihmiset herättävät”. Ks. Grönfors 1981, s. 247. Grönfors suhtautuu myös pessimistisesti  
pyrkimykseen muuttaa poliisin asenteita ja uskoo, että poliisi on paitsi aina ollut myös tulee  
aina olemaan valtaapitävien renki. Mts. 248. Poliisin konservatiivisuutta on käsitelty myös  
Viitanen, joka toteaa poliisin vastapuolina proletariaatin sijasta olevan ne, ”joita konsu-

oimisliike hoitaa tehtäviään toimeksiantajan intressissä.<sup>409</sup> Tämä pätee myös järjestyksenvalvojatoimintaan silloin, kun kyse on toimeksiantopimukseen perustuvasta palveluliiketoiminnasta. Toisaalta järjestyksenvalvojatoiminta voi perustua myös tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan ja järjestyksenvalvojan väliseen työsopimukseen tai tapahtua aatteellisella perustalla. Toiminnalla on lähtökohtaisesti myös toinen ero: kun poliisi keskittyy poliisilakiin tai muuhun lainsäädäntöön perustuviin tehtäviinsä, järjestyksenvalvoja ja vartija suorittavat tosiasiallisesti myös sellaisia palvelutehtäviä, joilla on vain vähän tai ei ollenkaan tekemistä esimerkiksi heidän lakisääteisten tehtäviensä kanssa. Lisäksi yksityiset turvallisuuspalvelut voivat nähdä ”päämiehensä” edun poliisia laajemmassa kontekstissa: kun poliisi suorittaa rikostorjuntaa, vartioimisliike voi torjua hävikkiä laajemmassa mielessä.<sup>410</sup> Yksityiset turvallisuuspalvelut voivat myös suorittaa harkintaa sen suhteen, mitkä rikokset ilmoitetaan julkiselle poliisille ja saatetaan virallisen repressiivisen järjestelmän kontrolliin.<sup>411</sup>

Yksityisten turvallisuuspalvelujen tehtävien voi sanoa olevan tietyllä tavalla laajempia kuin poliisin tehtävien. Niihin saattaa kuulua erilaisia turvallisuuteen liittyviä tehtäviä perinteisestä omaisuuden vartioimisesta alkaen. Kuitenkaan esimerkiksi omaisuuden vartiointi ei ole helposti määriteltävissä, vaan sen piiriin saattaa kuulua tietynlaisina ääripäinä esimerkiksi rahan kuljetustehtäviä ja toisaalta yritysten vastaanottovirkailijan tehtäviä. Yksityisten turvallisuuspalveluiden voidaankin sanoa pirstoutuneen voimakkaasti viimeisten vuosien aikana. Eroja on paitsi tehtävien käytännön sisällössä myös siinä, kuinka ”perusoikeusherkkinä” tehtäviä voidaan pitää; kauppakeskuksen järjestyksenvalvojan tehtä-

---

merismin palatsit eivät porteillensa kaipa” tai ne, ”jotka kyseenalaistavat toiminnallaan hyvänä pidetyn elämänmenon mielekkyyden tai järjestyksen”. Viitanen 2007, s. 104.

<sup>409</sup> Shearing ja Stenning ovat käyttäneet epiteettiä ”yksityinen” määrittämään sitä, kenen intresseissä yksityiset turvallisuuspalvelut toimivat erotuksena poliisia määrittävästä epiteetistä ”yleinen”. Ks. Shearing – Stenning 1981, s. 209. Joh pitää yksityisten turvallisuuspalveluiden asiakaskeskeisyyttä niiden suurimpana erona julkiseen poliisiin. Hän toteaa, että se, mitä yksityisten turvallisuuspalveluiden edustajat pitävät häiriköivänä tai ei-toivottuna käyttäytymisenä, ei ole määriteltävissä moraalisin termein vaan instrumentaalisesti toimeksiantajan tarkoituksiperistä lähtien. Ks. Joh 2004, 62. Näin myös Shearing ja Stenning: ”...private security defines problems in purely instrumental terms; behavior is judged not according to whether it offends some externally defined moral standards, but whether it threatens the interests (whatever they may be) of the client”. Ks. Shearing – Stenning 1983, s. 500.

<sup>410</sup> Vaikka julkisten ja yksityisten turvallisuuspalvelujen välillä voi nähdä ”menteliteettieroja”, näiden erojen voi toisaalta sanoa viime vuosien aikana myös supistuneen. Julkinen poliisi omaksuu entistä enemmän yksityiseltä sektorilta peräisin olevia toimintatapoja ja päinvastoin. Näin esim. Lewis – Wood 2006, s. 225. Button puolestaan toteaa yksityisten turvallisuuspalvelujen roolin olevan niin kattava, että Iso-Britanniassa julkisen poliisin ainoaksi monopoliksi on jäänyt oikeus luotiaseen kantamiseen. Ks. Button 2002, s. 100.

<sup>411</sup> Näin esim. McLaughlin 2007, s. 91 – 92. Bayley ja Shearing ovat puolestaan todenneet valtiollisten toimijoiden estävän rikoksia rankaisemalla niistä, kun taas yksityiset toimijat estävät rikoksia pääsyn estämistä koskevan sääntelyn kautta. Ks. Bayley – Shearing 2001, s. vii.

vässä riski ihmisten perusoikeuksiin puuttumisesta on huomattavasti suurempi kuin rahankuljetuksessa.<sup>412</sup> Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaa sääntelyä eri maissa tutkinut Hakala onkin muistuttanut eräänlaisesta sokeasta pisteestä. Lähtökohtana sääntelyn tarpeelle pidetään usein yksityisten turvallisuuspalvelujen ”poliisityyppejä” tehtäviä. Kuitenkin tällaiset tehtävät ovat vain pieni osa alan koko liiketoiminnasta.<sup>413</sup>

Kun poliisin ja yksityisten turvallisuuspalveluiden intressit eroavat edellä mainitussa suhteessa toisistaan, eron voi sanoa näkyvän käytännössä esimerkiksi alueelta poistettavan henkilön kohtelussa. Vartioimisliikelle riittää, että henkilö saadaan poistetuksi toimeksiantosopimuksen mukaiselta vartioimisalueelta. Vartija ei joudu arvioimaan, miten poistettu henkilö mahdollisesti muualla käyttäytyy. Julkisella poliisilla ei puolestaan ole mahdollisuutta pelkäästään ”siirtää” ongelmaa toiseen paikkaan.<sup>414</sup> Yksityisten turvallisuuspalveluiden toiminnan perustuminen toimeksiantajan ja yrityksen väliseen sopimukseen johtaa toisaalta myös siihen, että turvallisuuspalveluihin kuuluvat tehtävät on selkeästi määritelty tässä sopimuksessa. Poliisin toimintaa tietyllä alueella eivät ohjaa sopimukset, minkä vuoksi poliisin tehtäväkenttä alueella voikin jäädä epäselväksi.

3. Paitsi lähtökohdiltaan poliisin tehtävä poikkeaa myös luonteeltaan vartijan tai järjestyksenvalvojan tehtävistä. Vaikka poliisin toiminnassa onkin painotettu sen ennalta estävää merkitystä, poliisin voi sanoa edelleen toimivan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä reaktiivisesti.<sup>415</sup> Järjestyksenvalvojen ja vartijoiden toiminta puolestaan on luonteeltaan pro-

---

<sup>412</sup> Ks. myös Joh 2004, s. 51. Johin mukaan alan selkeä määrittely tuottaa vaikeuksia juuri tehtävien moninaisuuden vuoksi. Lisää hahmotusvaikeuksia aiheuttaa hänen mielestään se, että alalla on erilaisia organisaatioita yhden ihmisen organisaatioista monikansallisiin multiorganisaatioihin.

<sup>413</sup> Hakala 2008, s. 11. Myös suomalaista turvallisuusalaa koskevasta keskustelusta välittyy usein sama kuva: ajatellaan, että vartioimisliiketoiminnassa aina olisi kyse nimenomaan yleisön läsnä ollessa tapahtuvasta perusoikeusherkästä toiminnasta. Kuitenkin merkittävä osa toiminnasta tapahtuu tehdas- ja konttorirakennuksissa suuren yleisön näköpiirin ulkopuolella.

<sup>414</sup> Ks. myös Koskela 2009, s. 301 – 302. Suomen Rauhanliiton työryhmä on puolestaan jo 1980-luvulla muistuttanut siitä, että kaupallisten turvallisuuspalvelujen torjuessa toimeksiantajiinsa kohdistuvia rikoksia, taloudellisesti heikommat yhteisöt ja yksityiset saattavat joutua ottamaan vastaan lisääntyviä rikospaineita. Ks. Suomen Rauhanliiton työryhmä 1983, s. 38.

<sup>415</sup> Esimerkiksi Järjestyspoliisitoiminnan tilan selvityshankkeen loppuraportissa arvioidaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien hälytystehtävien vakiintuvan vuositasona noin 1 000 000 tehtävää. Ks. SM 2007, s. 40. Toisaalta ei ole tietoa siitä, kuinka suuren osan hälytystehtävien hoito muodostaa poliisin kokonaistyöajasta. Raportissa onkin todettu, ettei järjestyspoliisin henkilöstön työajan käyttöä kyetä nykyjärjestelmien avulla seuraamaan riittävän tarkasti. Mts. 17.

aktiivista.<sup>416</sup> Toimeksiantajien ja työnantajien intressien mukaista on, että toimenpiteitä vaativia tapahtumia on mahdollisimman vähän. Toisaalta kehitys myös poliisitoiminnassa on kulkenut preventiivisen toiminnan suuntaan. Preventiivinen tai proaktiivinen toiminta saattaa kuitenkin saada erilaisen sisällön riippuen siitä, onko kyse poliisin vai yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnasta.<sup>417</sup>

Poliisin ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välistä roolinjakoa voidaan arvioida myös sen pohjalta, miten niiden toiminta jakautuu ”partioinnin” ja rikosten selvittämisen välillä. Sklanskyn mukaan yksityiset turvallisuuspalvelut olivat ”pinkertonismin” alkuaikoina keskittyneet rikosten tutkimiseen, kun taas julkisen poliisin tehtävä liittyi ennen kaikkea järjestyksen ylläpitämiseen. Osat ovat Sklanskyn mielestä sittemmin vaihtuneet: ”Inverting the transformation undergone by public police agencies, which had moved from an emphasis on preventive patrol to an emphasis on detection and apprehension, the private sector moved from the detection and apprehension business to the preventive patrol business”.<sup>418</sup>

4. Poliisimiehen toimialueena on poliisilain mukaan sen poliisipiirin alue, johon hänet on sijoitettu. Poliisimiehellä on tietyin edellytyksin velvollisuus toimia myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaanakin. Järjestyksenvalvojan toimialue määräytyy joko majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain, ulkoilulain, merilain, järjestyslain tai kokoontumislain perusteella. Näissä laeissa määriteltyjen alueiden tai tilaisuuksien ulkopuolelle järjestyksenvalvoja ei voida asettaa. Vartijan toimialueena taas on LYTP:n mukainen vartioimisalue. Vartioimisalue voi olla sekä yleinen että yksityinen alue tai paikka – käytännössä siis mikä tahansa alue – ja alue on LYTP:ssä säädetty tavoin määriteltävä vartioimisliikkeen ja sen toimeksiantajan välisessä toimeksiantosopimuksessa. Vartija voi siten toimia millä tahansa alueella edellyttäen, että asiasta on sovittu. Vartioimisliiketoiminnan erikoisuutena onkin

---

<sup>416</sup> Bayley ja Shearing ovat ilmaisseet eron toteamalla, että kun yksityiset toimijat voivat keskittyä ennen kaikkea tulevaisuuteen – rikosten estämiseen – julkinen poliisi joutuu keskittymään sekä tulevaisuuteen että menneeseen. Ks. Bayley – Shearing 2001, s. 18. On kuitenkin syytä muistaa, että yksityisetkin toimijat joutuvat reagoimaan myös jo tapahtuneisiin rikoksiin silloin, kun proaktiivinen toiminta on syystä tai toisesta epäonnistunut.

<sup>417</sup> Niinpä esimerkiksi Shearing ja Stenning toteavat, että poliisi tarkoittaa preventiivisellä toiminnalla useimmiten rikostorjuntaa, kun taas yksityisten turvallisuuspalvelujen piirissä puhutaan hävikin torjunnasta. Ks. Shearing – Stenning 1981, s. 212.

<sup>418</sup> Ks. Sklansky 1999, s. 1220. Toisaalta Sklansky toteaa myös, ettei näiden eri roolien täydellinen erottaminen ole luontevaa. Sklansky 1999, s. 1226 – 1227.

pidettävä sitä, että se, missä toimivaltuuksia voidaan käyttää, määräytyy osittain sopimuksen perusteella.<sup>419</sup>

5. Poliisimiehen normaalit toimivaltuudet määräytyvät poliisilaissa säädeltyjen toimivaltuussäännösten perusteella.<sup>420</sup> Järjestyksenvalvojalla puolestaan on järjestyksenvalvojalaissa annettu pääsyn estämiseen, poistamiseen, kiinnittämiseen ja säilöönottamiseen sekä turvallisuustarkastukseen liittyviä toimivaltuuksia sekä oikeus voimakeinojen käyttöön tietyin edellytyksin. Vartijan toimivaltuudet käsittävät LYTP mukaan poistamiseen ja kiinnittämiseen liittyvän oikeuden, oikeuden tehdä kiinniotetulle turvallisuustarkastus sekä oikeuden voimakeinojen käyttöön näiden toimivaltuuksien käyttämisen yhteydessä. Järjestyksenvalvojan ja vartijan toimivaltuuksien lähtökohtana on perinteisesti pidetty ns. jokamiehelle kuuluvia oikeuksia, joiden lisäksi heillä on joitakin muille kansalaisille kuulumattomia oikeuksia. Poliisimiehen toimivaltuuksien lähtökohta on päinvastainen: poliisin toimivaltuuksien on katsottu määräytyvän poliisilain mukaisesti, mutta toisaalta poliisimiehellä on katsottu olevan myös kaikille kuuluva oikeus hätävarjeluun.

6. Poliisimies on aina hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa, kun taas järjestyksenvalvoja ja vartioimisliikkeen palveluksessa oleva vartija voivat olla vain työsuhteessa. Toisaalta poliisimiehen lailla myös järjestyksenvalvoja ja vartija ovat julkisen vallan käyttäjinä rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Rikoslain 40 luvun virkavastuusäännöksiä voidaan soveltaa sekä poliisimieheen että järjestyksenvalvojan ja vartijaan. Rikosoikeudellisen suojan suhteen poliisi, järjestyksenvalvoja ja vartija ovat erilaisessa asemassa. Poliisimiehen suoja määräytyy RL 16:1-2:n virkamiehen väkivaltaista vastustamista ja haitantekoa koskevien säännösten perusteella. Järjestyksenvalvojia ja vartijoita koskee puolestaan oma, RL 17:6:n suojasäännös.

7. Poliisin koulutus on huomattavasti järjestyksenvalvojan ja vartijan koulutusta laajempi. Poliisin perustutkintokoulutuksen laajuus on 110 opintoviikkoa. Sen suoritus aika on 2,5 vuotta, josta ajasta tosin kenttätyöjakso on 7,5 kuukautta. Järjestyksenvalvojan peruskoulutus kestää 32 tuntia, joten ero

---

<sup>419</sup> Toisaalta tämä on käytännöllinen välttämättömyys: jos vartijalle annettaisiin ”yleisiä” toimivaltuuksia, riski toiminnan muodostumisesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtäviksi olisi suuri. Vartijan toimivaltuudet on ennen kaikkea sidottu vartijan tehtäviin, mutta vartijan poistamisoikeuden alueellinen ulottuvuus määräytyy sen perusteella, onko kyseessä toimeksiantosopimuksessa määritelty vartioimisalue.

<sup>420</sup> Aiemmin poliisimiehen toimivaltuuksien ajateltiin perustuvan ns. yleistoimivaltaan, jolle ei ollut perustaa kirjoitetussa laissa. Ks. yleistoimivaltuusajattelun kehityksestä esim. Terenius 2007, s. 82 – 83.

poliisin peruskoulutukseen on huomattava. 40 tunnin koulutus oikeuttaa henkilön puolestaan toimimaan ns. väliaikaisena vartijana ja yhteensä 100 tunnin koulutus johtaa vartijaksi hyväksymiseen enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Järjestyslain perusteella asetetulla järjestyksenvalvojalla on oltava sekä järjestyksenvalvojan että vartijan koulutus.

8. Poliisilla on erilaisia vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoimintaa kontrolloivia tehtäviä. Lisäksi käytännön työtehtävien luonteessa on merkittävä ero: yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijät voivat aina turvautua poliisiin, kun taas poliisilla ei vastaavaa mahdollisuutta ole. Esimerkiksi Christie on muistuttanut tästä todetessaan yksityisen poliisin toiminnan olevan riippuvainen siitä, että viimeisenä keinona yleinen poliisi on saatavilla.<sup>421</sup>

Verrattaessa yksityisille turvallisuuspalveluille kuuluvia tehtäviä poliisin tehtäviin voidaan huomata merkittäviä samankaltaisuuksia. Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen ei ole yksityisten turvallisuuspalvelujen tehtävä. Se esiintyy kuitenkin poliisillakin vain harvoin itsenäisenä tehtävänä, vaan on yleensä kietoutunut tavalla tai toisella yhteen poliisin muiden tehtävien kanssa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät eroavat poliisin suorittamina kahdessa suhteessa yksityisten turvallisuuspalvelujen suorittamista tehtävistä: ensinnäkään vartioimisliikkeet eivät voi vartioimis-tehtävinä ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja toiseksi poliisin tehtävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on yleinen kun se yksityisillä turvallisuuspalveluilla on rajattu. Toimialueeseen liittyvistä rajoituksista huolimatta ei voida kuitenkaan sanoa, etteivätkö yksityiset turvallisuuspalvelutkin ylläpitäisi tietyissä tehtävissä nimenomaan järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyksenvalvojilla on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden liitännäistehtävänä rikosten ja onnettomuuksien ehkäisy. Onnettomuuksien ehkäisemistehtävää poliisilla puolestaan ei ole. Poliisin tehtävät rikosten ennalta estämisessä voivat olla ainakin osin samoja kuin yksityistenkin turvallisuuspalvelujen: omaisuuden vartioinnissa ja henkilön koskemattomuudessa on usein kyse nimenomaan rikoksen torjumisesta. Poliisin rikosten selvittämiseen liittyvällä tehtävällä saattaa olla päällekkäisyyksiä vartioimistehtäviin kuuluvan rikosten paljastamistehtävän kanssa.

Poliisin ja vartijoiden sekä järjestyksenvalvojien tehtäviä ja niiden päällekkäisyyksiä voidaan havainnollistaa seuraavan taulukon avulla:

---

<sup>421</sup> Christie 1993, s. 115. Asian käänköpuolena on Christien mukaan kuitenkin se, että joutuessaan kääntymään julkisen tahon puoleen yksityinen taho samalla vähentää omaa auktoriteettiaan.

Poliisin perustehtävä	Vastaava vartijan tai järjestyksenvalvojan tehtävä	Huom.
Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen	Ei vastaavaa tehtävää	
Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen	Järjestyksenvalvoja: järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen	Järjestyksenvalvojan rajattu toimialue
Rikosten ennalta estäminen	Vartija: omaisuuden vartiointi ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen Järjestyksenvalvoja: rikosten estäminen	Järjestyksenvalvojan rajattu toimialue
Rikosten selvittäminen	Vartija: rikoksen paljastaminen	
Rikosten syyteharkintaan saattaminen	Ei vastaavaa tehtävää	

## 10.2 Velvollisuus törkeän rikoksen ilmoittamiseen

Yksityisten turvallisuuspalveluiden merkityksen kasvu on johtanut myös keskusteluun siitä, missä määrin esimerkiksi vartioimisliikkeille voidaan säilyttää ”yhteisen hyvän” tuottamiseen liittyviä velvoitteita. Vartioimisliikkeille voitaisiin asettaa esimerkiksi rikosten raportoimiseen liittyviä velvoitteita tai vartijat voitaisiin velvoittaa avustamaan rikosten tai onnettomuuksien uhreja.<sup>422</sup> Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 10 §:n 2 momentissa vartijalle onkin säädetty velvollisuus ilmoittaa tietyistä jo tehdyistä rikoksista poliisille. Säännöksen mukaan vartijan on viipymättä ilmoitettava poliisille jo tehdystä, tietoonsa saamastaan rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainitusta rikoksesta. Näitä rikoksia ovat joukkotuhonta, joukkotuhonnan valmistelu, rikos ihmisyyttä vastaan, törkeä rikos ihmisyyttä vastaan, sotarikos, törkeä sotarikos, kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen, Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu, törkeä vakoilu, valtiopetos, törkeä valtiopetos, raiskaus, törkeä raiskaus, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, murha, tappo, surma, törkeä pahoinpitely, ryöstö, törkeä ryöstö, ihmiskauppa, törkeä ihmiskauppa, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeän terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos, kaappaus, rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, törkeä ympäristön turmeleminen tai törkeä huumausainerikos. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole silloin, kun vartijan täytyisi antaa ilmi joku RL 15:10:n 2 momentissa tarkoitetuista läheisistä henkilöistä.

<sup>422</sup> Ks. esim. Prenzler – Sarre 2008, s. 265.



Rikoslain 15:10:n tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää, että jokin edellä mainituista rikoksista on paitsi hankkeilla myös vielä estettävissä. Tekijä, joka ajoissa ei anna asiasta tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, voidaan tuomita törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä. Kuitenkin säännöksessä on mainittu poikkeuksena ilmoitusvelvollisuudesta ne tilanteet, joissa tekijän olisi rikoksen estämiseksi täytynyt antaa ilmi puolisonsa, sisaruksensa, sukulaisensa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa tai henkilö, joka asuu hänen kanssaan yhteistaloudessa tai on muuten näihin rinnastettavan suhteen vuoksi läheinen. RL 15:10:n säännös on poikkeus siitä yleisestä lähtökohdasta, että Suomessa ei tunneta yleistä velvollisuutta ilmoittaa rikoksista viranomaisille. Tällaista laajaa ilmiantovelvollisuutta ei ole pidetty Suomen oikeusjärjestykseen soveltuvana eikä sen noudattamisen valvonta voisi olla tehokasta.<sup>423</sup> Kuitenkin rikoslaissa on sen säätämisestä vuodesta 1889 ollut säännös rikoksista, joiden ilmoittamatta jättäminen on rikos. Säännökseen on kaikissa muodoissaan liittynyt vaatimus siitä, että rikoksen on oltava vielä estettävissä. Vuosien varrella niiden rikosten määrää, joita ilmoitusvelvollisuus koskee, on lisätty. Säännöksen perusteluissa on kuitenkin lähdetty siitä, että ilmoitusvelvollisuus on pidettävä mahdollisimman suppeana. Perusteluissa on myös esitetty, mitä vaatimuksia rikoksen tulee täyttää, jotta sitä voisi koskea ilmiantovelvollisuus: rikokseen tulee ensinnäkin olla erittäin vakava, sen on oltava luonteeltaan harkittu, sen tulee sisältää järjestelmällistä valmistelua, sen tulee kohdistua tärkeään suojeltavaan oikeushyvään ja sen tai sen jatkamisen on ilmiannon tapahduttua oltava estettävissä.<sup>424</sup> Lain perusteluissa on myös perusteltu joidenkin rikosten mukaanottoa luetteloon. Esimerkiksi törkeän pahoinpitelyn sisällyttämistä säännöksen tarkoittamien rikosten piiriin on perusteltu sillä, että kun tekijä valmistautuu väkivaltarikokseen, on hyvin vaikea päätellä, valmistaudutaanko tahalliseen henkirikokseen vai muuhun erityisen vakavaan väkivaltaan.

RL 15:10:n perusteluissa on myös otettu kantaa siihen, milloin rikos on säännöksen tarkoittamalla tavalla hankkeilla. Pelkkä tieto toisen yleisestä valmiudesta tehdä rikos tai pelkkä henkilöön kohdistuva epäily ei aikaansaa ilmoitusvelvollisuutta. Rikossuunnitelman on perustelujen mukaan tullut edetä niin pitkälle, että tiedetään, mihin tai keihin rikos aiotaan kohdistaa ja miten se aiotaan tehdä. Suunnitelman on myös oltava mm. niin yksityiskohtainen ja jäsentynyt, että hankkeesta tiedon saava henkilö suhtautuu siihen vakavasti. Jos viranomaiset tai vaaran kohteena oleva henkilö eivät voi saatujen tietojen yksilöimättömyyden ja epämääräisyyden perusteella harkita tarpeellisia toimia rikoksen estämiseksi ja vaaran torjumiseksi, ilmoitusvelvollisuutta ei ole.<sup>425</sup> Ilmoitusvelvollisuus on olemassa riippumatta siitä, onko rikos edennyt rangaistavuuden asteelle. Näin sinänsä rankaisematonkin valmistelu on ilmoitusvelvollisuuden alaista, jos säännöksessä mainitut edellytykset muutoin täyttyvät. RL 15:10:ssä mainitun laiminlyönnin rangaistavuus edellyttää sitä, että säännöksessä mainittu rikos on jo tehty tai se on vähintäänkin yritetty tehdä. Vaikka ilmoitusvelvollisuus käsittää rankai-

<sup>423</sup> HE 6/1997, s. 41.

<sup>424</sup> HE 6/1997, s. 42.

<sup>425</sup> HE 6/1997, s. 43.



semattomankin valmistelun, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuus edellyttää siten teolta enemmän.<sup>426</sup>

Vartijalle säilytetty velvollisuus koskee RL 15:10:ssä säädetystä velvollisuudesta poiketen rikoksia, jotka on jo tehty ja joiden täyttymisen suhteen ei ole enää mitään tehtävissä. Lain perusteluissa viitattiin siihen, että vastaava velvollisuus oli jo aiemmin asetettu yksityisetsiville. Yksityisetsivän ammatista annetun asetuksen 9 §:ssä oli todella säädetty, että yksityisetsivän saadessa tietoonsa rikoslain 15 luvun 10 §:n säännöstä aiemmin vastanneessa RL 16:19:n säännöksessä mainitun rikoksen, hänen oli viipymättä annettava tieto siitä asianomaiselle poliisiviranomaiselle. LYTP:n perusteluissa on mainittu, että vartijalle LYTP 10 §:n 2 momentissa asetettu velvoite liittyy lain tavoitteena olevaan turvallisuusviranomais-ten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistämiseen.<sup>427</sup>

Lain perusteluissa säännöstä on muutoin perusteltu vain niukalti. Perustelematta on jäänyt esimerkiksi se, miksi viime kädessä on tarpeen asettaa vartijalle ilmoitusvelvollisuus jo tehdystä törkeästä rikoksesta ja miksi juuri RL 15:10:ssä mainitut rikokset ovat ilmoitusvelvollisuuden alaisia. Esimerkiksi ne perusteet, joita on käytetty törkeän pahoinpitelyn sisällyttämiseen rikosluetteloon silloin, kun rikos on vielä hankkeilla, eivät enää päde siihen tilanteeseen, kun rikos on jo tehty. Perusteluissa on mainittu RL 15:10:ssä mainittujen rikosten yhteiskunnallinen merkittävyys perusteeksi sille, että vartijan olisi niistä ilmoitettava poliisille silloinkin, kun toimeksiantaja haluaisi, ettei poliisi saisi niistä tietää.<sup>428</sup>

Perustelujen aukollisuus jättää vastattavaksi useita kysymyksiä. Ensinnäkin on epäselvää, kuinka vanhat rikokset vartijan on ilmoitettava poliisille. Kun säännöksessä mainitaan vain tehdyt rikokset, vartijan lieene ilmoitettava rikos poliisille riippumatta siitä, milloin se on tapahtunut. Näin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa vartioimisliikerikkomuksena kriminalisoituun tekoon, vaikka itse rikos, josta ilmoitusta ei ole tehty, olisikin jo vanhentunut. Kun RL 15:10:n perusteluissa on arvioitu mm. epäilyn konkreettisuutta ja yksilöitävyyttä, LYTP:n perusteluista puuttuvat tyystin maininnat siitä, millä todennäköisyydellä rikoksen on oltava tapahtunut. Niinpä onkin täysin avoin kysymys, riittääkö ilmoitusvelvollisuuden syntymiseen esimerkiksi muun kuin mahdollisen tekijän väite siitä, että rikos on joskus tapahtunut. Epäselvää on myös, kuinka on arvioitava tilannetta, jossa vartija jättää kuulemastaan rikoksesta ilmoittamatta poliisille, mutta poliisi saa muuta kautta kuulla, että vartijalle olisi kerrottu tällaisesta rikoksesta ilman, että poliisi kuitenkaan saa tarkempia tietoja rikoksen sattumisesta. On myös kyseenalaista, voidaanko ilmoitusvelvollisuutta katsoa olevan olemassa tilanteessa, jossa poliisilla oletettavasti on jo tieto rikoksesta.

---

<sup>426</sup> RL 15:10 säännöksen mukaan ilmoitus on tehtävä joko viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa. Ongelmallisena on pidettävä, ettei perusteluissa ole otettu kantaa siihen, riittääkö vaaran uhkaamalle henkilölle tehty ilmoitus siinäkin tapauksessa, että tämä on alaikäinen tai muutoin kykenemätön harkitsemaan toimiaan saatuaan tiedon hankkeilla olevasta rikoksesta. Esimerkiksi törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ollessa valmisteilla olisi perusteltua edellyttää, että ilmoitus aina tehdään viranomaiselle.

<sup>427</sup> HE 69/2001, s. 56.

<sup>428</sup> HE 69/2001, s. 57.

Käytännössä olisi myös äärimmäisen epätodennäköistä, että vartija ylipäättään saisi sellaista tietoa mistään rikoslain 15 luvun 10 §:ssä mainituista rikoksista, että niitä voitaisiin pitää luotettavina.

Siitä huolimatta, että velvollisuuden ratioksi on ilmoitettu yksityisen turvallisuusalan ja turvallisuusviranomaisten välisen yhteistyön edistäminen, velvollisuuden oikeuspoliittinen peruste jää varsin epäselväksi. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että vastaavaa velvollisuutta kuin vartijalle ei ole asetettu järjestyksenvalvojalle muutoin kuin silloin, kun tämä on asetettu tehtäväänsä järjestyksellään perusteella. Myöskään poliisimiehellä itsellään ei ole suoraan poliisilakiin perustuvaa vastaavaa velvollisuutta. Viime kädessä voidaan kysyä, rikotaanko velvoitteella perustuslain yhdenvertaisuus-perusoikeutta.

# IV YKSITYISET TURVALLISUUSPALVELUT JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ

## 1 Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö

Suomessa on perinteisesti katsottu noudatetun ns. virkamieshallintoperiaatetta eli julkisen vallan käyttö on pääsääntöisesti keskitetty hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa oleville virkamiehille. Virkamieshallintoperiaatteen keskeisenä lähtökohtana on julkisen hallinnon järjestäminen pääsääntöisesti viranomaislähtöisesti varaamalla oikeus julkisen vallan käyttöön viranomaiseksi organisoiduille julkisoikeudellisille toimielimille ja hallintotehtävien hoitamista varten erityisessä menettelyssä nimetyille virkamiehille.<sup>429</sup> Osaltaan periaatteen soveltaminen liittyy julkisen vallan käytön ja sen taustalla olevan julkisten tehtävien hoitamisen organisatorisiin rajoihin.<sup>430</sup> Periaatteeseen liittyvä valtiösääntöoikeudellinen problematiikka koskee ennen kaikkea siitä poikkeamisen mahdollisuuksia eikä niinkään sen olemassaoloa.<sup>431</sup>

Virkamieshallintoperiaatetta on yleisimmin perusteltu sillä, että vain sitä noudattamalla voidaan varmistua julkisen vallan käyttöön liittyvistä oikeudellisista takeista. Esimerkiksi Olli Mäenpää on todennut periaatteen tavoitteena olevan turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja oikeudenmukaisuus. Kun taustalla on ajatus siitä, että julkiset hallintotehtävät vaativat erityistä asiantuntemusta ja koulutusta, virkamiesaseman ja virkavastuun on ajateltu Mäenpään mukaan varmistavan tämän.<sup>432</sup> Käsitakseni mukaan virkamiesasema itsessään ei kuitenkaan vielä varmista mitään periaatteen taustalla olevista oikeudellisista takeista, vaan ne voidaan varmistaa vain virkamiesasemasta seuraavilla vastuilla. Esimerkiksi henkilön koulutus on normaalisti riippumaton tämän virkamiesasemasta. Koulutuksellisia takeita viran hoitamiseen liittyy vain silloin, kun niitä koskevia vaatimuksia on liitetty viran kelpoisuusehtoihin.

Ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa virkamieshallintoperiaatetta oli kehitelty paitsi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä myös oikeustieteessä.

---

<sup>429</sup> Ks. esim. Mäenpää 2003, s. 17 – 18 ja 122.

<sup>430</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 87.

<sup>431</sup> Mts. 89.

<sup>432</sup> Mäenpää 2003, s. 18.

Esimerkiksi Tuori piti yleisesti hyväksyttynä kantana sitä, ettei virkamieshallintoperiaatteesta yleensä voitu poiketa julkisen vallan käyttöä edellyttäviä hallintotehtäviä organisoitaessa. Tuori kuitenkin katsoi keskustelussa olleen esillä kahdenlaisia kantoja sille, millä edellytyksillä virkamieshallintoperiaatteesta voidaan poiketa. Ensinnäkin oli olemassa kanta, jonka mukaan virkamieshallintoperiaatteesta poikkeaminen edellyttää valtiosääntöistä valtuutusta. Tämä kanta nojasi Tuorin mukaan yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin. Näiden periaatteiden ei tarvinnut olla valtiosäännön nimenomaisesti vahvistamia, vaan riitti, että ne olivat yleistettävissä valtiosäännön yksittäisistä säännöksistä. Lähtökohtana oli siten periaate, josta poikkeaminen edellytti sääntöä. Toinen kanta nojasi Tuorin mukaan siihen, että ratkaisevina olivat valtiosäännön nimenomaiset säännökset. Tämän kannan mukaan virkamieshallintoperiaatetta ei voida johtaa siitä, että joidenkin säännösten sanamuodon voitaisiin sinänsä osoittaa implikoivan tätä periaatetta. Kysymys oli pikemminkin hallitusmuodon säätämisajankohdan tosiasiallisesta tilanteesta. Tuori itse ilmoitti asettuvansa lähemmäksi edellistä kuin jälkimmäistä kantaa.<sup>433</sup>

Tuorin kehittämässä oikeusperiaatteiden tyypittelyssä virkamieshallintoperiaate sijoittuisi kenties luontevimmin lainsäädännöllisen ratkaisun normatiiviseksi lähtökohdaksi. Tällaisista lähtökohdista Tuori käyttää nimitystä 'lainsäädännön taustaperiaate' tai 'järjestelmäperiaate'.<sup>434</sup> Virkamieshallintoperiaate on perustuslain 124 §:n myötä muotoiltu säännöksi, jonka taustalla on ollut periaate juuri sellaisessa muodossa kuin Tuori on sen esittänyt. Toisaalta voitaisiin ajatella virkamieshallintoperiaatteen edustavan Tuorin jaottelussa myös ns. yleisiä oikeusperiaatteita, joissa on Tuorin mukaan kyse oikeusperiaatteista oikeudenalojen ja koko oikeusjärjestyksen normatiivisen sisällön tiivistyminä.<sup>435</sup> Aarnion käyttämässä viisiportaisessa jaottelussa virkamieshallintoperiaate voisi olla yksi oikeuden ideologisen arvoperustan muodostavista kantavista periaatteista.<sup>436</sup>

Tähän tutkimukseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ovat julkisen hallinto-tehtävän ja julkisen vallan käsitteet. Perustuslain 124 §:ssä, jonka edellytysten valossa arvioidaan, millä edellytyksillä julkista valtaa ylipäätään voidaan antaa yksityiselle taholle, keskeisessä asemassa ovat molemmat käsitteet. PL 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ensimmäisessä virkkeessä on siten käsitelty yksityistämisen edellytyksiä. Yksityistämisen rajoitukset on puolestaan ilmaistu säännöksen toisessa virkkeessä: merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

---

<sup>433</sup> Tuori 1983, s. 510 – 511.

<sup>434</sup> Tuori 2007, s. 150.

<sup>435</sup> Tuori 2007, s. 150.

<sup>436</sup> Aarnion jaottelusta ks. Aarnio 1989, s. 81 – 83.

Perustuslain perusteluissa ei tarkemmin eritellä julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön välistä suhdetta. Säännöksestä voidaan kuitenkin päätellä, että julkista hallintotehtävää pidetään ylä- ja julkisen vallan käyttöä alakäsittteenä. Lain perusteluissa julkisella hallintotehtävällä on katsottu tarkoitettavan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.<sup>437</sup>

PL 124 §:n säännöksen varsinaisena tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolisille. Säännös ilmentää siten omalta osaltaan virkamieshallintoperiaatetta, jonka perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin johtanut hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:stä vedoten lisäksi hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin. Kun virkamieshallintoperiaate ei kuitenkaan estänyt julkisten hallintotehtävien antamista rajoitetusti muille kuin viranomaisille, pidettiin tarpeellisena säätää asiasta nimenomaisesti.<sup>438</sup> Julkinen hallintotehtävä voidaan siten antaa viranomaisten ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi vain varmistaamalla, että PL 124 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät. Tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen liittyvä vaatimus viittaa lain perustelujen mukaan paitsi hallinnon tehokkuuteen ja muihin hallinnon sisäisiksi luonnehdittaviin tarpeisiin myös erityisesti yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeeseen. Sillä, että julkisen hallintotehtävän antamisella muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia, on haluttu korostaa tehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä heihin kohdistuvan valvonnan asianmukaisuutta.<sup>439</sup> Lain perustelujen mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen kaikkea julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, jolloin huomiota on kiinnitettävä mm. yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta.<sup>440</sup> Perustuslakivaliokunta kiinnitti omassa lausunnossaan huomiota kahteen seikkaan. Ensinnäkin valiokunta korosti sitä, että lain tarkoittamissa tilanteissa on säännöspäätöksellisesti taattava oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Toiseksi valiokunta edellytti, että tilanteissa, joissa hallintotehtävä saattaa säännöksen rajoissa merkitä jul-

---

<sup>437</sup> HE 1/1998, s. 179.

<sup>438</sup> HE 1/1998, s. 178 – 179.

<sup>439</sup> HE 1/1998, s. 179.

<sup>440</sup> HE 1/1998, s. 179.

kisen vallan käyttämistä, on varmistuttu vallan käyttäjien rikosoikeudellisesta virkavastuusta.<sup>441</sup>

Perustuslain 124 §:ssä annetaan yksi mahdollinen vastaus siihen oikeustieteessä usein esitettyyn kysymykseen, velvoittavatko perusoikeudet julkisen vallan lisäksi myös yksityisiä. Sillä, että julkisen hallintotehtävän antamisella yksityiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, osoitetaan mm. Länsinevan mukaan perusoikeuksien sitovan kaikkea julkisen hallintotehtävän hoitamisena pidettävää toimintaa riippumatta siitä, hoitaako tehtävää julkinen vai yksityinen taho. Muilla alueilla kysymys ei ole yhtä selvä. Länsineva kuitenkin katsoo, että perustuslailliseen järjestelmäämme sisältyy ainakin aihiona ajatus siitä, että perusoikeudet rajoittavat myös yksityistä vallankäyttöä.<sup>442</sup> Itse olen taipuvainen yhtymään Länsinevan kantaan PL 124 §:n tulkinnan osalta. Kuitenkin lain perustelujen valossa jää hieman epäselväksi, onko säännöksen perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyvä vaatimus osoitettu ensisijaisesti yksityiselle julkisen hallintotehtävän hoitajalle vai onko kyseessä lainsäätäjään kohdistettu velvoite varmistaa lainsäädännöllisin keinoin hallintotehtävää yksityiselle annettaessa, ettei perusoikeuksia vaaranneta.

Kirjallisuudessa Tuori on jakanut julkisen vallan käsitteen toimijuuden ja subjektin mukaan: kyse voi olla joko tietyn tyyppisestä toiminnasta tai tietyistä toimijasta. Julkinen tehtävä, josta Tuori käyttää myös nimitystä julkinen hallintotehtävä, on hänen mukaansa julkisen vallan käsitteen naapurikäsite kuitenkin siten, että sen ala on laajempi kuin julkisen vallan käsitteen ala.<sup>443</sup> Edelleen Tuori erottaa julkisen vallan käsitteelle erilaisia merkityksiä sen mukaan onko kyse julkisen vallan käsitteestä julkisoikeudellisessa doktriinissa, vahingonkorvauslaissa, rikoslaissa, virkamiesoikeudellisessa lainsäädännössä, yleishallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä tai perustuslaissa. Käsitteen sisältö saattaa vaihdella eri aloilla ja alojen toisistaan poikkeavat tulkinnat – esimerkiksi rikosoikeuden legaliteettiperiaate – saattavat supistaa tai laajentaa tulkintaa. Kuitenkin käsitteelle on Tuorin mukaan löydettävissä yhteinen ydinsisältö oikeudenalasta riippumatta. Tuori liittää tämän ytimen Alf Rossin käyttämään heteronomisuuskäsitteeseen, jonka mukaisessa toiminnassa on kysymys vallan käyttäjän mahdollisuudesta yksipuolisesti käskien, kieltäen tai sallien määrätä toisen oikeuspiiristä. Niinpä ”julkisen vallan käyttö tarkoittaa ydinalueellaan yksipuolista – toisin sanoen esimerkiksi sopimukseen perustumatonta – mää-

---

<sup>441</sup> PeVM 10/1998, s. 35,

<sup>442</sup> Länsineva 2006, erit. s. 1186 – 1190.

<sup>443</sup> Tuori 1998, s. 300 – 301.

räämistä toisen henkilön/oikeussubjektin oikeuspiiristä tai puuttumista siihen”.<sup>444</sup>

Edelleen Tuori katsoo, että julkisen vallan käytössä voi olla kyse joko määrämuotoisesta päätöksenteosta tai tosiasiallisesta toiminnasta. Viimeksi mainittu hän tarkoittaa määräämistä toisen henkilön oikeuspiiristä tai puuttumista siihen ja käyttää esimerkkinä poliisimiehen käskyvaltaa ja oikeutta voimakeinojen käyttöön. Tuori erottaa myös julkisen vallan käytön intensiteetissä erilaisia asteita neljän erottelukriteerin perusteella. Tässä suhteessa hän erottaa ensinnäkin oikeuksia rajoittavan ja niitä suovan vallankäytön. Toinen erottelukriteeri liittyy siihen, miten syvällisesti julkisen vallan käytössä puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Kolmantena kriteerinä on vallankäytön liittyminen määrämuotoiseen päätöksentekoon tai vaihtoehtoisesti tosiasialliseen vallankäyttöön. Viimeksimainitusta Tuori esittää esimerkkinä henkilökohtaiseen vapauteen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisen. Neljänneksi julkisen vallan käytön intensiteettiä määrittävät Tuorin mukaan ne näkökohdat, jotka liittyvät välittömän ja välillisen julkisen vallan käytön erotteluun.<sup>445</sup>

Korkein oikeus on ottanut kantaa julkisen vallan käytön rikosoikeudelliseen sisältöön ratkaisussaan KKO 2008:78:

A oli uhkaamalla käyttää väkivaltaa vaatinut terveyskeskuslääkärinä uusimaan hänen lääkemääräyksensä. Lääkemääräyksen antamista ei pidetty julkisen vallan käyttöä sisältävänä toimenä. A:n ei siten katsottu menettelyllään syyllistyneen virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen.

Korkein oikeus viittasi ratkaisunsa perusteluissa RL 40 luvun 11 §:n 5 kohdan määritelmään julkista valtaa käyttävästä henkilöstä. Säännöksen mukaan tällaisella henkilöllä tarkoitetaan mm. sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Korkein oikeus totesi kuitenkin julkiselle vallalle pidetyn tyypillisenä, että kysymyksessä on yksipuolinen toisen oikeusasemasta määrääminen. Se katsoi, että lääkahoitoa koskevat ratkaisut ovat osa hoitosuhdetta, jota ei voida luonnehtia sellaiseksi yksipuoliseksi määräämiseksi potilaan oikeuksista tai eduista, mitä julkisella vallalla tarkoitetaan. Korkeimman oikeuden vähemmistöön jääneet jäsenet ja esittelijä katsoivat, että lääkäri lääke-

<sup>444</sup> Mts. 316. Vastaavalla tavalla on julkista valtaa määritellyt myös Holopainen, jonka mukaan ”julkisen valta merkitsee ihmisellä olevaa toimivaltaa antaa *toisen ihmisen* oikeuspiiriä koskevia määräyksiä, pakottaa tämä käyttäytymään tietyllä tavalla taikka antaa käyttäytymissäntöjä (normeja), joilla on toisiin ulottuva oikeudellinen vaikutus”. Kun yksityisautonomiaa luonnehtii autonomisuus, julkiselle vallalle on luonteenomaista heteronomisuus. Ks. Holopainen 1969, s. 33. Holopainen on määritellyt julkisen vallan myös lyhyemmin oikeusjärjestykseen perustuvaksi oikeudeksi määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä. Mts. 66.

<sup>445</sup> Tuori 1998, s. 316 – 318.

määräystä antaessaan päättää lain ja asetuksen nojalla lääkemääräyksen saajan oikeudesta ja rikoslaissa tarkoitetuin tavoin käyttää julkista valtaa.

Julkisen vallan käytön on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustuttava lakiin. Tämä merkitsee sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta-peruste. Lain perusteluissa mainitaan tästä esimerkkinä se, että viranomaisella ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Yhtenä keskeisenä julkisen vallan käytön muotona pidetään lain perusteluissa oikeutta käyttää voimakeinoja ulkopuolisiin nähden.<sup>446</sup> Kun viranomaisella ei voi olla lakiin perustumatonta toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseen, sama koskee myös yksityisiä tahoja. Toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Merkitystä on myös sillä, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle PL 124 §:n mukaan mm. vain lailla tai lain nojalla. Käsitykseni mukaan tämän voi katsoa merkitsevän, että julkisen hallintotehtävän on perustuttava lakiin siinäkin tapauksessa, että tehtävän hoitamisessa käytettävä toimivalta olisi peräisin ns. jokamiehelle kuuluvista oikeuttamisperusteista. Tämän vuoksi esimerkiksi palvelusta, jossa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä palveluja hoidettaisiin kaikille kuuluvilla oikeuttamisperusteilla, olisi säädettävä lailla tai lain nojalla.

Kun vartioimisliiketoimintaa kokonaisuutena on pidetty julkisena hallintotehtävänä, voidaan kysyä, minkä vuoksi ns. omavartiointia pitäisi tässä suhteessa arvioida toisin. Erottelulle on perusteensa, jos perusteena pidetään sitä, että vartioimisliiketoiminta perustuu toimeksiantosopimukseen, kun taas omavartiointi ei. Kuitenkin voidaan asettaa kyseenalaiseksi se, että toiminnan perustuminen toimeksiantosopimukseen olisi ratkaiseva kriteeri. Myös omavartioinnissa tehdään yksityisen perusoikeuksia koskevia päätöksiä ja toimia vain hieman pienemmillä jokamiehen oikeuksiin perustuvilla valtuuksilla kuin joilla vartioimisliikkeiden vartijat operoivat. Ainakin periaatteessa omavartiointiakin voitaisiin näin pitää kokonaisuudessaan julkisena hallintotehtävänä, jonka perusteista olisi säädettävä lailla.

Perustuslain 124 §:ssä omaksutun terminologian mukaan säännöksessä puhutaan julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Termi ”antaminen” viittaa siihen, että kyse on ikään kuin jostain sellaisesta, johon viranomaisilla on lähtökohtaisesti yksinoikeus ja jota viranomainen on hoitanut, mutta joka tietyin edellytyksin voidaan antaa myös yksityisen hoidettavaksi. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen kuuluu tämän mukaisesti lähtö-

---

<sup>446</sup> HE 1/1998, s. 179.



kohtaisesti valtiolle tai muulle julkisen vallan organille. Tällaisella organilla on siis toimivalta tehtävän hoitamiseen, mutta tämä toimivalta voidaan tietyn edellytyksin luovuttaa yksityiselle.<sup>447</sup>

Vartioimis- ja järjestyksenvalvojalpalveluissa kyse on perinteisesti ollut yksityisten tahojen hoitamista tehtävistä. Perustuslakivaliokunta onkin tämän todennut hallituksen järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamassaan lausumassa.<sup>448</sup> Kyse ei siis ole ollut tehtävistä, joita poliisi olisi pitkään hoitanut, mutta joiden hoitaminen olisi haluttu ainoastaan siirtää pois siltä. Poliisi ei ole toiminut näkyvästi yleisötilaisuuksissa, majoitus- ja ravitsemisliikkeissä, leirintäalueilla eikä matkustaja-aluksilla, vaikka sillä olisi ollut siihen poliisilain mukaisesti mahdollisuus. Myös kauppakeskusten ja Helsingin metron järjestyksenpidosta ovat perinteisesti huolehtineet vartioimisliikkeet, olkoonkin, että ennen järjestyslain voimaantuloa tapahtuneen toiminnan osalta voidaan kysyä, onko tehtävien hoitamisessa tosiasiaa ollut kyse laissa vartioimisliikkeiltä kielletystä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Myös turvatarkastustoiminnasta ovat useimmiten huolehtineet vartioimisliikkeet sekä tuomioistuimissa että lentoliikenteessä. Näin ollen voidaankin ajatella, että yksityisten turvallisuuspalveluiden toiminnassa ei itse asiassa ole kyse sen arvioinnista, voidaanko julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ”antaa” niille. Kyse on pikemminkin siitä, voidaanko yksityisten turvallisuuspalveluiden jo aiemmin hoitamat tehtävät pysyttää niillä. Mielestäni perustuslakivaliokunnan lausuntoja on syytä arvioida myös tässä valossa: on aina vaikeampi ottaa pois kuin antaa. Jos tehtävät otettaisiin pois yksityisiltä turvallisuuspalveluilta, jouduttaisiin poliisin resurssija lisäämään, mikä ei ole helppoa.

---

<sup>447</sup> Toimivallan käsitettä koskevassa oikeusteoreettisessa erittelyssään Makkonen varoittaa esineellistävistä ajattelutavasta, jossa toimivalta ajatellaan fyysisen kappaleen lailla siirrettävissä olevana oliona. Hän toteaa ajattelutavasta seuraavan, että ”koko kysymyksessä oleva olioluokka, totaalinen valta, kuuluu valtiolle ikäänkuin omistusoikeudella siten, että viimeksi mainittu voi mielensä mukaan joko pitää sen itsellään tai luovuttaa toisille”. Makkonen viittaa Strömbergin huomautukseen siitä, että tosiasiaa delegoinnin kohteena on sellainen potentiaalinen valta, jota korkeimmat valtio-organit eivät todellisuudessa ole koskaan käyttäneet. Ks. Strömberg 1954, s. 12 ja Makkonen 1964, s. 780 – 782. Makkosen erittelyssä on kysymys ennen kaikkea kyse valtion toimivallan kunnille luovuttamiseen liittyvään ajattelutapaan kohdistuvasta kritiikistä. Nähdäkseni ajatusta voidaan tarkastella myös arvioitaessa yksityisten turvallisuuspalveluiden tehtäviin kuuluvan julkisen vallan luovuttamista.

<sup>448</sup> PeVL 44/1998, s. 3.

## 2 Perustuslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö

### 2.1 Perustuslain perustelut

Perustuslain perusteluissa on varsin niukasti arvioitu PL 124 §:n viimeistä virkettä, jossa on suljettu pois mahdollisuus antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolisille. Perusteluissa on näet tyydytty esittämään rajanveto vain yhden esimerkkitapauksen avulla: esitöissä merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidetty itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön sekä muuta puuttumista merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.<sup>449</sup> Perustuslakivaliokunta puolestaan ei kommentoinut ehdotettua sääntelyä merkittävän julkisen vallan käytön rajoituksista mitenkään. Lain perustelujen esimerkit eivät ole omiaan valaisemaan rajanvetoa. Perustuslain syntyhetkellä Suomessa oli voimassa useita lakeja, joissa muille kuin viranomaisille oli annettu itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus voimakeinojen käyttöön. Toisena esimerkkinä mainittu muu puuttuminen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin ei myöskään ole omiaan kovin paljon valaisemaan rajanvetoa; kyseessä on itse asiassa tietynlainen kehämääritelmä. Tosin esimerkistä voidaan päätellä, että muuta kuin merkittävää puuttumista perusoikeuksiin ei välttämättä ole pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Perusoikeuden ydinalueeseen puuttuminen puolestaan saattaisi sitä merkitä. Lisäksi on muistettava, että muukin toimivallan kuin voimakeinojen käyttö saattaa merkitä merkittävää puuttumista perusoikeuksiin. Esimerkiksi vapaudenriistoon johtavalla kiinniottamisella puututaan merkittävästi henkilökohtaiseen vapauteen liittyvään perusoikeuteen silloinkin, kun kiinniottamisen toteuttaminen ei edellytä voimakeinojen käyttöä.

Keravuori-Rusanen on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei oikeusjärjestyksessämme ole määritelty, milloin kyseessä on oikeudellisesti merkittävä puuttuminen. Hän kuitenkin toteaa, että termiin ”puuttua” on liitetty mm. negatiivisia tai normalisoivia aspektoja. Hän myös muistuttaa, että kysymys tiivistyy yksilön lailla suojattuun oikeuspiiriin puuttumiseen tämän tahdon vastaisesti. Kyse voi tällöin olla toimivaltanormin nojalla tapahtuvasta kajoamisesta, pakottamisesta, rajoittamisesta, estämisestä, kieltämisestä tai velvoittamisesta.<sup>450</sup> Kysymys on viime kädessä julkisen vallan käytön intensiteetistä: ”Merkittävän julkisen vallankäytön piirissä liikutaan alueella, jossa perusoikeuden kannalta olennaiseen oikeuspiiriin syvällisesti kajoava vallankäyttö muodostuu toimi-

---

<sup>449</sup> HE 1/1998, s. 179.

<sup>450</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 418 – 419.

valtuuksien välittömyyttä, konkreettisuutta ja ankaruutta kuvaavalla asteikolla valtiosääntöoikeudellisesti poikkeukselliseksi”.<sup>451</sup>

Ratkaisevassa asemassa sen arvioimisessa, milloin ensinnäkin täytyvät PL 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamiselle säädetty edellytykset ja milloin on toisaalta kyse vain viranomaiselle kuuluvasta merkittävän julkisen vallan käytöstä, on eduskunnan perustuslakivaliokunta. Viime kädessä valiokunnan tekemä tulkintakannanotto määrittää sen, onko lakiehdotusta pidettävä perustuslain vastaisena vai ei. Tämän vuoksi tarkastelen seuraavassa sitä, miten valiokunnan tulkintakäytäntö on 1990-luvulta lähtien muuttunut niiden lakiehdotusten suhteen, jotka sisältävät yksityiselle annetun oikeuden voimakeinojen käyttöön. Tarkastelun piiriin on otettu myös ennen perustuslakiuudistusta ja PL 124 §:n voimaantuloa säädettyjä lakeja, koska niitakin valiokunta on arvioinut asiallisesti vastaavan virkamieshallintoperiaatteen nojalla. Toisaalta 1990-lukua edeltäneeltä ajalta peräisin olevia valiokunnan tulkintakannanottoja ei ole arvioitu, koska lausuntoja voimankäyttöön liittyvistä säädöksistä on sinä aikana valiokunnalta pyydetty vain vähän.

## 2.2 *Rajanveto lentoliikenteen turvatarkastuksista annetussa laissa*

Hallituksen esityksessä HE 281/1993 laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä esitettiin kumottavaksi siihen asti voimassa ollut laki toimenpiteistä lentoliikenteen turvaamiseksi eräissä tapauksissa. Ehdotuksessa oli kysymys lentoliikennettä vaarantavien rikollisten tekojen estämiseksi suoritettavista turvatarkastustoimenpiteistä lentoasemalla ja eräissä muissa tiloissa. Ehdotuksessa esitettiin turvatarkastajalle poistamisoikeutta tietyin edellytyksin: lakiesityksen 6 §:ssä esitettiin säädettäväksi, että henkilö, joka kieltäytyy alistumasta turvatarkastustoimenpiteeseen tai henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä olevan vaaraksi lentoliikenteen turvallisuudelle, voidaan poistaa lentokenttäalueelta tai lentoasemarakennuksesta tai kieltää häneltä pääsy ilma-alukseen. Poistamisessa voitiin säännöksen mukaan käyttää sellaisia voimakeinoja, joita lentoliikenteen turvallisuuden vaarantuminen, poistettavan henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet huomioon ottaen voitiin pitää puolustettavina. Turvatarkastajana saattoi ensinnäkin toimia poliisi-, rajavartio- tai tullimies tai Ilmailulaitoksen palveluksessa oleva tehtävään koulutettu henkilö. Esityksen mukaan tehtävässä saattoi toimia ja lain mukaisia valtuuksia käyttää myös muu Ilmailulaitoksen hyväksymän koulutuksen saanut ja poliisin tehtävään hyväksymä henkilö. Esityksen perusteluissa todettiin, että turvatarkastus ei sinänsä ollut pakollinen, mutta siihen alistuminen olisi edellytyksenä ilma-alukseen pääsulle.

---

<sup>451</sup> Mts. 419.

Poistamisperusteena saattoi esityksen mukaan tulla kysymykseen esimerkiksi tilanne, jossa henkilön väkivaltainen tai uhkaava käyttäytyminen selvästi muodostaa riskin lentoliikenteen turvallisuudelle.<sup>452</sup> Muiden kuin valtion palveluksessa olevien henkilöiden toiminnassa turvatarkastajina hallituksen esityksessä huomioitiin, että nämä henkilöt huomattavan usein olivat käytännössä olleet vartioimisliikkeiden palveluksessa. Tämän vuoksi perusteluissa todettiin, että poliisin hyväksyminen turvatarkastajaksi on erillinen vartijaksi hyväksymisestä.<sup>453</sup>

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan lähtökohdaksi virkamieshallintoperiaatteen, joka sen mielestä oli johdettavissa silloisen hallitusmuodon 1,2 ja 84 §:stä. Valiokunta kuitenkin viittasi aiempaan lausuntoonsa PeVL 3/1987 ja siinä omaksutun linjan mukaisesti totesi, että turvatarkastustehtävässä voi toimia myös henkilö, joka ei ole virkasuhteessa valtioon, koska hän kuitenkin on rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Kuitenkin valiokunta katsoi, ettei näille yksityisille tarkastustehtävissä toimiville henkilöille voida antaa oikeutta voimakeinojen käyttöön. Valiokunta viittasi tässä aiemmin lausunnoissaan PeVL 7/1981 ja 3/1987 omaksumaansa linjaan. Tämän vuoksi valiokunta piti lähtökohtana sitä, että lakiehdotus tuli käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä oli, että oikeus voimakeinojen käyttöön poistamisoikeuden yhteydessä säädetään kuulumaan vain poliisi-, tulli- tai rajavartiolaitokselle.<sup>454</sup> Liikennevaliokunnan käsittelyssä esitystä muutettiin perustuslakivaliokunnan toiveen mukaisesti kuitenkin tietyllä varauksella. Varaus koski sitä, että liikennevaliokunnan esittämässä ja eduskunnan sittemmin hyväksymässä muodossa muut kuin poliisi-, rajavartiolaitos- tai tullimiehet eivät tulleet oikeuteiksi voimakeinojen käyttöön, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johtunut. Liikennevaliokunta huomauttikin mietinnössään, että vartioimisliikelain 4 §:n nojalla vartijalla on muutoinkin oikeus poistaa vartiointialueelta tai sen välittömästä läheisyydestä henkilö, jonka voidaan väkivaltaisen, uhkaavan tai meluavan käyttäytymisensä perusteella päätellä aiheuttavan häiriötä tai vaarantavan turvallisuutta vartiointialueella.<sup>455</sup>

### 2.3 *Rajanveto poliisilaissa*

Hallituksen poliisilakiesityksessä oli kaksi voimakeinojen käyttöoikeuden yksityisille antamiseen liittyvää kohtaa, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti

---

<sup>452</sup> HE 281/1993, s. 11 – 12.

<sup>453</sup> HE 281/1993, s. 12.

<sup>454</sup> PeVL 1/1994, s. 3.

<sup>455</sup> LiVM 2/1994, s. 2.

huomiotaan. Ensiksikin esityksen 8 §:n 1 momentin erityisiä poliisivaltuuksia koskevassa säännöksessä oli esitetty, että sisäasiainministeriö voi antaa koko maassa ja lääninhallitus läänissä nimetyille henkilölle sellaisia poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, joita tämä tehtävässään tarvitsee. Esitys vastasi sisällöltään aiemmin voimassa olleen poliisilain vastaavaa säännöstä. Esityksen perusteluissa oli yksilöity paitsi eräitä virkamiehiä, joille valtuuksia oli tarpeen antaa, myös mainittu yksityishenkilöitä. Näitä yksityishenkilöitä ei kuitenkaan ollut tarkemmin yksilöity, vaan oli tyydytty toteamaan, että heidän olemassaolleiden valtuuksiensa vähentäminen saattaisi heikentää rikostorjuntaa ja vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Esityksessä lähdettiin myös siitä, että erityisiä poliisivaltuuksia käyttäessään yksityishenkilökin toimisi rikosoikeudellisella virkavastuulla.<sup>456</sup>

Esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi ensin aiempaan lausuntoonsa PeVL 1/1994, jossa oli todettu julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voitavan delegoida tietyin edellytyksin myös muille kuin virkamiehille edellyttäen, että nämä toimivat rikosoikeudellisella virkavastuulla. Kun voimakeinojen käyttöoikeuden uskominen muille kuin virkamiehille kuitenkin edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä, ehdotetun poliisilain 8 §:n 1 momentin säännös olisi perustuslakivaliokunnan mielestä edellyttänyt sitä. Säännös voitiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain, jos sitä muutettiin siten, että vain valtion virkamies voi saada erityiset poliisivaltuudet voimakeinojen käyttöön. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi pitävänsä asianmukaisena, että lakiin lisätään maininta sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten vastuusta valvoa erityisten poliisivaltuuksien käyttämistä.<sup>457</sup>

Sitä, että erityisiin poliisivaltuuksiin liittyviä voimankäyttövaltuuksia voidaan antaa vain nimetyille virkamiehelle, voidaan pitää sinänsä virkamieshallintoperiaatteen mukaisena. Käytännössä säännöstä voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena. Ilmeistä on, että voimankäyttövaltuuksia haetaan nimenomaan sellaisille virkamiehille, joilla valtuuksia voimankäyttöön on muutoin vain niukalti tai niitä ei ole ensinkään. Tällaisilla virkamiesryhmillä ei yleensä ole erityisiä toimivaltuuksien käyttöön liittyviä koulutusvaatimuksia. Siitä huolimatta, että vartiomisliikkeiden vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutusvaatimuksia voidaan pitää suppeahkoina, heidän koulutuksensa käsittää mm. perusoikeuksien kunnioittamiseen liittyviä vaatimuksia. Tässä mielessä heitä voitaisiin pitää paremmin koulutettuina myös erityisiin poliisivaltuuksiin mahdollisesti sisältyvien voiman-

---

<sup>456</sup> HE 57/1994, s. 37 – 38.

<sup>457</sup> PeVL 15/1994, s. 2 – 3. Vaikka perustuslakivaliokunta olikin aiempaan käytäntöönsä viitatessaan tässä asiassa johdonmukainen, johdonmukaisuus pudotti samalla pohjan yksityishenkilöiden erityisiltä poliisivaltuuksilta pois. Toimivaltuudet mahdollistava primäärinormimahdollisuus säilytettiin, mutta mahdollisuus turvata niiden käyttö voimakeinoja koskevalla sekundäärinormilla otettiin pois.

käyttövaltuuksien käyttöön kuin esimerkiksi virkasuhteisia virastomestareita, joilla koulutusvaatimusta ei ole.

Hallituksen esityksessä oli myös esitetty, että poliisimiestä avustavalle yksityishenkilölle annettaisiin aiempaan tapaan oikeus käyttää voimakeinoja tietyin edellytyksin. Yksityishenkilölle esitettiin oikeutta sellaisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa tai ohjaa. Kyse oli esityksen perustelujen mukaan tapauskohtaisesta oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Lisäksi apuun turvautuvan poliisimiehen tuli riittävästi ohjata avustavan henkilön toimintaa. Tämä johtui esityksen perustelujen mukaan siitä, ettei yksityishenkilön yleensä voitu edellyttää tuntevan voimakäyttösäännösten sisältöä eikä ainakaan niiden asianmukaista soveltamista käytännön toimintatilanteissa.<sup>458</sup>

Perustuslakivaliokunta piti myös tätä ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavana. Se katsoi kuitenkin poliisilakiesityksen 27 §:n 3 momentin säännöksen eroavan esityksen 8 §:n 1 momentin säännöksestä sikäli, että yksityishenkilön avustaessa poliisimiestä voimakeinojen käytössä kyse oli poliisin konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja tilapäisluonteisesta tarpeesta turvautua sivullisen apuun. Perustuslakivaliokunta katsoikin, että lakiesitys voitiin tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se asetti kuitenkin joitakin edellytyksiä tälle. Ensinnäkin poliisin mahdollisuus turvautua sivulliseen voimakeinoapuun oli säädettävä selkeäksi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajattava tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi välttämätöntä turvautua tähän apuun. Lisäksi oikeus tuli selvästi kytkeä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa.<sup>459</sup>

Perustuslakivaliokunta otti kantaa julkisen vallan käyttöoikeuden antamiseen yksityishenkilölle vain niiltä osin kuin tämä oikeus koski oikeutta voimakeinojen käyttöön. Sen sijaan perustuslakivaliokunta vaikenä kokonaan lakiehdotuksen 45 §:stä, jossa säädettiin poliisimiestä avustavan henkilön valtuuksista. Säännöksen mukaan henkilöllä, joka poliisimiehen pyynnöstä avustaa tätä virkatehtävän suorittamisessa, on tällöin oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia valtuuksia, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Säännös ei koskenut voimakeinojen käyttöä, koska siitä oli olemassa erillissäännös, mutta antoi muutoin poliisimiestä avustavalle henkilölle tarvittaessa vastaavat valtuudet kuin tällä itselläänkin oli. Säännöksen perustelut olivat varsin niukat. Lähinnä perusteluissa tyydyttiin toteamaan, että poliisia avustava henkilö saisi tarvittavat ohjeet poliisimieheltä

---

<sup>458</sup> HE 57/1994, s. 55.

<sup>459</sup> PeVL 15/1994, s. 3.

joko henkilökohtaisesti tai viestintävälineitä käyttäen.<sup>460</sup> Poliisi saattoi näin delegoida muita kuin voimankäyttöön liittyviä valtuuksiaan yksityishenkilölle esimerkiksi puhelimitse. Yksityisen avulle ei myöskään ollut säädetty virkatehtävän tärkeyttä tai kiireellisyyttä koskevia tehtäviä. Riitti, että kysymys oli ylipäätään virkatehtävästä. Mielestäni perustuslakivaliokunnan olisi tullut – siitä huolimatta, että kysymys ei ollut oikeudesta voimakeinojen käyttöön – arvioida säännöstä myös lausuntoaikana voimassaolleen hallitusmuodosta johdetun virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta.

#### *2.4 Rajanveto puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisessa*

Hallituksen esityksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta esitettiin eräitä täsmennyksiä puolustusvoimien virka-apuosastoon kuuluvan henkilön voimakeinojen käyttöä koskevaan oikeuteen. Lakiesityksen 6 §:n 2 momentin mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla olisi ollut oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita voidaan tilanne huomioon ottaen pitää puolustettavina. Aiemmin voimankäyttöoikeus oli ollut väljempi vastaten poliisin poliisilain mukaista voimakeinojen käyttöoikeutta.

Kysymys oli siis jälleen voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisesta muille kuin virkamiehille. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan lakiesityksen 6 §:n 2 momentin säännöksen olevan väljemmin muotoiltu kuin yksityishenkilön voimankäyttöapua poliisille koskeva poliisilain 27 §:n 3 momentin säännös. Valiokunta edellyttikin säännöstä muutettavaksi siten, että siitä ilmenee voimakeinojen käytön poikkeuksellisuus. Lisäksi se edellytti käyttöoikeuden rajaamista poliisin erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseen.<sup>461</sup> Näin säännös saatiin sisällöltään vastaamaan PolL 27 §:n 3 momentin säännöstä.

#### *2.5 Rajanveto järjestyksenvalvojista annetussa laissa*

Lausudessaan järjestyksenvalvojalaista perustuslakivaliokunta viittasi aluksi omaan aiempaan tulkintakäytäntöönsä, jonka mukaan voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin virkamiehille edellyttää lähtökohtaisesti

---

<sup>460</sup> HE 57/1994, s. 83.

<sup>461</sup> PeVL 38/1997, s. 2.

perustuslainsäätämisyjärjestystä.<sup>462</sup> Valiokunta kuitenkin totesi, että se oli jo aiemmin lausunnossaan PeVL 15/1994 hyväksynyt voimakeinojen käyttöoikeuden yksityisille edellyttäen, että mahdollisuus siihen säädetään poikkeukseksi ja se tulee sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi turvauduttava sivullisen antamaan voimakeinoapuun. Apu oli lisäksi kytkettävä poliisin ohjauksessa tapahtuvaksi. Valiokunta myönsi, että lakiehdotuksen 9 §:n säännös järjestyksenvalvojan oikeudesta voimakeinojen käyttöön oli selkeässä ristiriidassa sen aiemman tulkintakäytännön kanssa. Sen vuoksi se joutui hakemaan muita perusteluja lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>463</sup>

Valiokunta totesi, että ”tehtävissä on kysymys sellaisista, johonkin paikkaan sidotuista, ulkosalla tai sisätiloissa pidettävistä tilaisuuksista, joihin ihmiset voivat tulla vapaasta tahdostaan ja joihin heitä voi kertyä niin paljon, että on erityistä aihetta kiinnittää huomiota järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen”. Se katsoi, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen liittyy tältä osin ihmisten tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen ja suojaamiseen. Valiokunta perusteli näkemystään hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa säädetyllä oikeudella elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.<sup>464</sup> Tämän vuoksi julkisen vallan tehtävä on joko taata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen järjestyksenvalvojalakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilaisuuksissa tai luoda muutoin asianmukaiset edellytykset sen säilyttämiseksi.<sup>465</sup>

Turvallisuus-perusoikeuden toteuttamisella on perusteltu myös hallituksen järjestyksilain muutosesitystä, jolla oikeutettaisiin järjestyksenvalvojien asettaminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteisiin, lentopaikoille ja satamiin. Esityksen perustelujen mukaan järjestyksenvalvonta myös näillä alueilla olisi yleisen edun mukaista ja sillä turvattaisiin juuri perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Niinpä PL 124 §:ään sisältyvä tehtävän muille kuin viranomaisille antamisen tarkoituksenmukaisuusvaatimus tulisi perustelujen mukaan täytetyksi.<sup>466</sup>

---

<sup>462</sup> PeVL 44/1998, s.2. Tässä valiokunta viittasi lausuntoonsa PeVL 1/1994.

<sup>463</sup> PeVL 44/1998, s. 2.

<sup>464</sup> Hieman vastaavalla tavalla turvallisuus-perusoikeuteen vetosi myös eduskunnan hallintovaliokunta kokoontumislakiesityksestä antamassaan lausunnossa, jossa se puolusti oikeutta tehdä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi henkilöön käyvä tarkastus vaatteiden päältä tunnustelemalla. Valiokunta käytti argumenttinaan tilaisuuteen osallistuvan yksittäisen henkilön nimenomaista perustavaa laatua olevaa oikeutta turvalliseen yleisötilaisuuteen. Ks. HaVL 29/1998, s. 6. Tässä ei siten ollut ainakaan suoraan kysymys turvallisuudesta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen rinnastettavana kollektiivihyväenä.

<sup>465</sup> PeVL 44/1998, s. 2 – 3.

<sup>466</sup> HE 239/2009, s. 30.



Kiistämättä sitä, etteikö tarkoituksenmukaisuusvaatimus voisi tässä tapauksessa täytyä, totean kuitenkin, että lakiesityksen perusteluissa esitetyt perusteet eivät tässä yhteydessä ole vakuuttavia. Jos toiminnan todetaan olevan yleisen edun mukaista ja sen katsotaan turvaavan turvallisuus-perusoikeuden toteutumista, ei vielä ole perusteltu, miksi tehtävien hoitaminen yksityisten toimesta on tarkoituksenmukaista.

Valiokunta muistutti myös poliisin resurssien vähäisyydestä perustellessaan lakiehdotuksen asianmukaisuutta hallitusmuodon kannalta. Poliisin resurssit eivät valiokunnan mielestä riittäneet järjestyksenvalvojille aiotusta tehtäväkentästä huolehtimiseen eikä poliisin läsnäolokaan olisi useissa yleisötilaisuuksissa luontelevaa. Perusteena mainittiin myös, että järjestyksenvalvojakiehdotuksen kaltaisissa tilaisuuksissa ja tapahtumissa järjestyksenpito on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille. Erityistä painoa valiokunta ilmoitti antaneensa sille, että ”järjestyksenvalvojan tehtävät, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia”. Julkinen valta pyrki sääntelyllä vain luomaan edellytyksiä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiselle ja näin täyttämään toimintavelvoitteensa.<sup>467</sup>

Valiokunta puuttui myös eräisiin lakiehdotuksen yksityiskohtiin. Se mm. kritisoi sitä, että lakiehdotuksen voimakeinojen käyttöä koskeva 9 §:n säännös oli kirjoitettu lähes täysin identtiseksi poliisin voimakeinojen käyttöä koskevan poliisilain 27 §:n säännöksen kanssa. Lisäksi se katsoi, ettei yleisen kokouksen järjestyksenvalvojalle tule antaa kiinniottamisen ja säilöissäpidon kaltaisia valtuuksia, koska poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Vielä valiokunta kritisoi järjestyksenvalvojakoulutuksen pituutta todetessaan, että ehdotuksen perusteluista ilmenevää, käytännössä enintään kaksipäiväistä järjestyksenvalvojakoulutusta ei mm. tehtävän perusoikeusmerkitys huomioiden voi pitää riittävänä.

Kirjallisuudessa Pohjolainen on aiheellisesti huomauttanut, että esimerkiksi ravintolatoiminnassa järjestyksenvalvojainstituutio on tavallaan pysyvä.<sup>468</sup> Tehtävät eivät siten liity varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen eivätkä ole ajallisesti rajattuja ja tapauskohtaisia. Pohjolaisen aloittamaa esimerkkiluetteloa on aiheellista jatkaa. Ulkoilulain nojalla asetetun leirintäalueen järjestyksenvalvojan tehtävä on vastaavalla tavalla pysyvä. Myös merimieslakiin perustuva järjestyksenvalvojatoiminta on luonteeltaan jatkuvaa. Itse asiassa niistä järjestyksenvalvojatehtävistä, joiden perustuslakivaliokunta katsoi täyttävän edellä mainitut rajoitusedellytykset, ainoastaan kokoontumislain mukaisten tehtävien

---

<sup>467</sup> PeVL 44/1998, s. 3.

<sup>468</sup> Pohjolainen 1999b, s. 941.

voidaan tosiasiaa sanoa ne täyttävän. Muissa tehtävissä järjestyksenvalvoja toimii tehtävissään jatkuvasti vastaavalla tavalla kuin vartijakin LYTP:n mukaisissa tehtävissään. Kun vartijalle ei juuri tästä syystä katsottu valiokunnan mielestä voitavan antaa järjestyksenvalvojan valtuuksien kaltaisia valtuuksia, valiokunnan perustelut osoittautuvat kestävämmiksi.

Perustuslakivaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa esiintyi eriäviä käsityksiä siitä, edellyttikö hallituksen järjestyksenvalvojalakiesitys perustuslain säätämisyjärjestystä vai ei.<sup>469</sup> Hidén kiinnitti asiantuntijalausunnossaan ennen kaikkea huomiota järjestyksenvalvojen esitettyyn toimivaltuuteen estää pääsy yleiseen kokoukseen. Hänen mukaansa ei ollut itsestään selvää, että järjestyksenvalvojen oli tarkoitettu toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Hidénin mielestä oli vaikea sovittaa yhteen järjestyksenvalvojen yleisten kokousten yhteydessä esitettyä valtuutta pääsyn estämiseen perusoikeuksiin puuttumisvaltaan liittyvien vaatimusten kanssa. Tässä oli otettava huomioon vielä järjestyksenvalvojen vähäinen koulutus ja se, että he saisivat toimia valtuuden käyttämisessä itsenäisesti.<sup>470</sup> Hidén halusi kiinnitettävän myös yleisemmällä tasolla huomiota siihen, miten suhtaudutaan perusoikeuksien kannalta merkittävien toimintojen siirtämiseen julkiselta taholta yksityisten suoritettavaksi. Hänen mielestään perusoikeustulkintoja ei tullut tässä suhteessa joustavoittaa siitäkään huolimatta, että tällaisiin siirtämissiin olisi käytännöllisiä ja kustannuksiin liittyviä syitä.<sup>471</sup> Hidén kritisoi järjestyksenvalvojen esitettyä tilaisuuteen pyrkivän henkilön turvatarkastusoikeutta siitä, ettei sille ole asetettu erityisiä, esimerkiksi tilaisuuden luonteeseen tai riskitodennäköisyyksiin liittyviä edellytyksiä. Järjestyksenvalvojen esitettyä oikeutta voimakeinojen käyttöön Hidén piti hyvin selvänä oikeutena puuttua yksilön koskemattomuuteen.<sup>472</sup> Sen sijaan hän ei selvästi tuonut esiin sitä, miten yksityiselle annettavaan voimakeinojen käyttöoikeuteen tulisi suhtautua perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön valossa.

Scheinin muistutti asiantuntijalausunnossaan siitä, ettei hallituksen esityksessä ollut referoitu käsiteltävänä olleen asian kannalta tärkeää perustuslakivaliokunnan lausuntoa poliisilaista. Lausunnossa valiokunta oli ottaessaan kantaa yksityishenkilön poliisin apuna tapahtuvaan voimankäyttöoikeuteen todennut sen olevan mahdollista vain, jos se säädetään selkeästi poikkeukseksi ja rajataan

---

<sup>469</sup> Oikeuskirjallisuudessa Hautamäki on aiemmin esitellyt valtiosääntöasiantuntijoiden järjestyksenvalvojalakiesityksestä perustuslakivaliokunnalle antamia kannanottoja. Ks. Hautamäki 2002, s. 179 – 183. Hautamäen tarkoituksena on ollut ennen kaikkea hahmottaa esimerkkitapausten avulla sitä, miten perustuslakivaliokunnan tulkintadoktriini on määräytynyt.

<sup>470</sup> Hidén 1999b, s. 7.

<sup>471</sup> Hidén 1999b, s. 8. Hidénin kannanotossa toistuu se yleisemminkin omaksuttu terminologia, jossa puhutaan tehtävien ”siirtämisestä” julkiselta viranomaiskoneistolta yksityiselle, vaikka yksityinen on näistä tehtävistä jo vuosikymmeniä vastannut. Tosiasiallisesti kysymys olisi ennemminkin tehtävien pysyttämisestä yksityisen hoidettavina kuin niiden siirtämisestä julkiselta yksityiselle.

<sup>472</sup> Hidén 1999b, s. 8.

vain kriittisimpiin tilanteisiin. Scheinin lähti siitä, että järjestyksenvalvojen toiminta olisi selkeästi sidottava poliisin ohjauksessa ja valvonnassa tapahtuvaksi. Muussa tapauksessa laki olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>473</sup> Hän piti lakiehdotusta ristiriitaisena myös hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin kanssa, koska vapaudenmenetyksen laillisuuden arviointia tuomioistuimessa ei ollut järjestetty. Hän piti yhtenä mahdollisuutena sitä, että säädettäisiin yleislaki, jonka nojalla vapaudenmenetyksen laillisuus ja korvauskysymykset voitaisiin ratkaista yhdessä prosessissa.<sup>474</sup>

Saraviita piti niinikään esitystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Ongelman alkuasetelmana oli se, että esityksessä oli kysymys perusoikeuksien välisestä kollisiotilanteesta. Toisaalta jokaisella oli HM 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja siihen(kin) liittyi julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toisaalta kansalaisilla oli perusoikeuksina turvatut oikeudet vapauteen, fyysiseen koskemattomuuteen sekä kokoontumiseen. Tavoitteena oli varmistaa yleisötilaisuuksiin osallistuvien henkilökohtainen turvallisuus mutta myös toimenpiteiden kohteena olevat ihmiset nauttivat perusoikeuksien suojaa.<sup>475</sup> Saraviita katsoi, että järjestyksenvalvoille esitettiin varsin laajoja toimivaltuuksia puuttua ihmisten vapauteen ja fyysiseen koskemattomuuteen. Hän kritisoi mm. sitä, että voimakeinojen puolustettavuuden arvioinnissa yhtenä kriteerinä oli kiireellisyys ja kysyi, tarkoittaako tämä sitä, että ”kiireessä saa käyttää ankarampia keinoja, ruhjovampaa väkivaltaa, kuin silloin, kun ei ole kiirettä”.<sup>476</sup> Hallituksen esityksessä ei Saraviidan mukaan ollut otettu huomioon eräistä perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevää periaatetta, jonka mukaan oikeus voimakeinojen käyttöön tuli uskoa vain koulutetuille virkamiehille. Edes järjestyksenvalvoille kaavailtu rikosoikeudellinen virkavastuu ei tilannetta olennaisesti hänen mielestään muuttanut, koska järjestyksenvalvojat eivät esimerkiksi poliisista poiketen olleet hallinto-oikeudellisen virkavastuun piirissä: poliiseja uhkasi pahimmassa tapauksessa viraltapano.<sup>477</sup> Toisaalta

<sup>473</sup> Scheinin 1999c, s. 3. Toisena vaihtoehtona Scheinin piti sitä, että järjestyksenvalvojan toimivaltuudet rajattaisiin vain pääsyn estämiseen ja poistamiseen ilman oikeutta voimakeinojen käyttöön.

<sup>474</sup> Scheinin 1999c, s. 3 – 4. Olen itse eri mieltä Scheininin kanssa vapaudenmenetyksen laillisuusarvioinnin mahdollisuudesta. Jos henkilön vapautta on riistetty aiheuttomasti, hän voi saattaa esitutkintaan ja sitä tietä syyteharkintaan kysymyksen siitä, onko järjestyksenvalvoja syyllistynyt rikoslaissa säänneltyyn vapaudenriistoon ja mahdollisesti virka-aseman väärinkäyttämiseen. Samassa yhteydessä voidaan käsitellä myös korvauskysymykset.

<sup>475</sup> Saraviita 1999, s. 2

<sup>476</sup> Saraviita 1999, s. 3. Itse en näe ongelmaa siinä, että voimakeinojen käytön puolustettavuutta arvioidaan myös kiireellisyyskriteerillä. Onhan esimerkiksi selvää, että jos poliisi on tulossa paikalle eikä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ole hyökännyt tai välittömästi hyökkäämässä kenenkään kimppuun, tilanne ei ole siten kiireellinen, että järjestyksenvalvojan olisi välittömästi toimittava.

<sup>477</sup> Saraviita 1999, s. 3. Saraviita ottaa tässä mielestäni esille varsin tärkeän seikan: järjestyksenvalvojan tai vartijan rikosoikeudellinen virkavastuu merkitsee käytännössä pientä lisää esimerkiksi pahoinpitelystä muutoin tulevaan sakkorangaistukseen. Periaatteelliselta kannalta heidän kuulumisensa rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin on tärkeää, mutta käytännössä vastuun aktualisoituminen on sattumanvaraista ja vähämerkityksellistä.

Saraviita ymmärsi myös asian pragmaattisen puolen: järjestyksenvalvojat eivät voisi tehokkaasti ilman voimakeinojen käyttöoikeuksia ylläpitää järjestystä eikä virkamiehiä – pääasiassa poliisimiehiä – ollut riittävästi suorittamaan tehtäviä kaikilla niillä alueilla, joilla järjestyksenpitoa tarvitaan. Saraviita esitti kritiikkiä myös järjestyksenvalvojien koulutusvaatimuksia kohtaan, vaikka ei ollutkaan ajateltavissa, että järjestyksenvalvojat saisivat yhtä perusteellisen koulutuksen kuin esimerkiksi poliisi.<sup>478</sup> Turvatarkastusvaltuus oli eräiltä osin ongelmallinen silloin, kun kysymys oli fyysisen tarkastuksen toimittamisesta yksityishenkilön toimesta. Kiinniottovaltuuden tarpeellisuuden Saraviita kyseenalaisti todeten sen olevan tarpeen lähinnä täydessä sekavuustilassa olevan tai rikokseen syyllistyneen henkilön kohdalla. Kiinniottamisen edellytykset olivat hänen mielestään liian väljät, kun otettiin vielä huomioon, että ”suomalaisessa iltamaperinteessä mitä todennäköisimmin kiinniottoa käytetään erilaisten häiriköiden jonkinasteisena rankaisemisena”. Säilöönotto-oikeuden Saraviita puolestaan katsoi antavan mahdollisuuksia ”kovennettuun simputukseen”, koska säilöönotto usein johti vain siihen, että poliisi päästi säilöönnotetun henkilön välittömästi vapauteen henkilöllisyyden tarkastamisen jälkeen.<sup>479</sup> Pääsyn estämisvaltuuden ulottumisvaltuuden ulottamista myös paikan tai alueen välittömään läheisyyteen Saraviita piti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.<sup>480</sup> Saraviita muistutti lausunnossaan siitä, että lakiesityksen myötä tuhansille yksityishenkilöille oli tarkoitus antaa toimivaltuuksia kansalaisoikeuksien rajoittamiseen. Vaikka näin oli aiemminkin ollut asian laita, aiemmat säännökset olivat edustaneet perusoikeusuudistukseen verrattuna aivan toista perusoikeuskulttuuria.<sup>481</sup>

Tuori piti lausunnossaan lakiehdotusta jopa niin ristiriitaisena perustuslain kanssa, että hänen mielestään sen korjaaminen ristiriidan välttämiseksi olisi vaikeaa. Ongelmana oli, että yksityishenkilölle ehdotettiin sellaista voimakeinojen käyttöoikeutta, jonka oli katsottu perustuslakivaliokunnan käytännössä edellyttävän perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyä lakia. Vaikka järjestyksenvalvojat olisivatkin rikosoikeudellisessa virkavastuussa, voimakeinojen käyttöoikeus oli aiemmin katsottu voitavan myöntää vain hallinto-oikeudellisessa virkamiesasemassa oleville. Tuori viittasi myös perustuslakiesityksen perusteluihin, joissa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi oli katsottu juuri yksityishenkilölle annettu itsenäinen oikeus voimakeinojen käyttöön. Vaikka julkisista huvitilaisuuksista annettu laki oli aikanaan säädetty tavallisessa säätämisjärjestyksessä, sen osalta tuli muistaa, ettei siitä ollut edes pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja että perustuslakivaliokunnan voimakeinojen käyttöä koskeva kanta on muodostunut vasta myöhemmin.<sup>482</sup> Tuori piti ongelmallisena myös lakiehdotuksen säännöstä, joka koski yleisön turvallisuuden asettamista etusijalle. Säännös antoi Tuorin

<sup>478</sup> Saraviita 1999, s. 4.

<sup>479</sup> Saraviita 1999, s. 5 – 7. Saraviidan lausunnossa huomio kiinnittyy siihen, että hän ikään kuin peilaa järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia jatkuvasti siihen, miten niitä käytännössä käytetään. Empiirisen tutkimuksen tarvetta voikin pitää ilmeisenä.

<sup>480</sup> Saraviita 1999, s. 7.

<sup>481</sup> Saraviita 1999, s. 3 – 4.

<sup>482</sup> Tuori 1999b, s. 1 – 3.

mukaan ”ymmärtää yleisön turvallisuuteen liittyvien näkökohtien sivuuttavan aina punninnassa esimerkiksi toimenpiteiden kohteiden perusoikeuksiin liittyvät seikat”.<sup>483</sup> Tuori kiinnitti huomiota myös järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen ja järjestyksenvalvojan koulutukseen liittyviin kysymyksiin. Näillä oli merkitystä ennen kaikkea etukäteen vaikuttavina takeina valtuuksien väärinkäytön estämiseksi. Takeiden merkitystä korosti se, että järjestyksenvalvojatoimintaan tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä on vaikea liittää jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja.<sup>484</sup>

Pohjolainen piti perustuslakivaliokunnan aiempaa tulkintalinjaa voimakeinojen käyttöoikeuden suhteen selvänä. Kun voimakeinojen käyttöoikeuden antamiseen yksityishenkilöille oli jo aikaisemmin suhtauduttu tiukasti, Pohjolaisten mukaan siihen oli perusoikeusuudistuksen myötä syytä suhtautua aiempaakin tiukemmin. Tuorin lailla Pohjolainen katsoi myös, että lainsäätämisyjärjestyksen perusteena ei voida pitää sitä, missä järjestyksessä asiasta on aiemmin säädetty. Pohjolainen piti valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavana, että voimakeinoin tapahtuvalle puuttumiselle henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen voitaisiin antaa esitetyn kaltainen valtuutus. Hän kysyikin, miksi jokamiehen oikeudet eivät olisi riittäviä järjestyksenvalvojan tehtävissä, kun ne kuitenkin lakiesityksen perustelujen mukaan olivat hyvin lähellä järjestyksenvalvojen esitettyjä valtuuksia.<sup>485</sup>

Olli Mäenpää katsoi lausunnossaan, että ehdotettu laki merkitsi asiallisesti poliisivaltuuksien antamista yksityisille henkilöille, koska järjestyksenvalvojen ehdotettiin lähellä poliisin normaalivaltuuksia olevia valtuuksia. Hän piti kyseenalaisena sitä, edellyttääkö toiminnan tarkoitus näin laajoja toimivaltuuksia.<sup>486</sup> Hänen mukaansa lakiesitys jätti toivomisen varaa niiden edellytysten suhteen, joiden vallitessa voimakeinojen käyttöoikeus voitiin antaa yksityiselle taholle. Toimivaltuudet olisi ensinnäkin pitänyt määritellä täsmällisemmin kuin poliisin valtuudet, koska kyse oli yksityishenkilön valtuuksista. Toiseksi järjestyksenvalvojan kelpoisuus- ja koulutusvaatimukset olivat liian väljät. Kolmanneksi Mäenpään mielestä esityksessä oli kiinnitetty liian vähän huomiota oikeusturvan takeisiin ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Neljänneksi ihmisten perusoikeudet oli esityksessä huomioitu riittämättömästi. Lisäksi ehdotuksessa ei ollut säädetty voimakeinojen käyttöä selkeästi poikkeukselliseksi menettelyksi. Sen sijaan rikosoikeudellisen virkavastuun suhteen Mäenpäällä ei ollut huomauttamista, vaikka tämä virkavastuu sellaisenaan ei voinutkaan toimia perusteena voimakeinojen käyttöoikeuden antamiselle yksityisille. Myös järjestyksenvalvojan toimivallan määrittelyä Mäenpää piti – lukuun ottamatta välittömien voimakeinojen käyttövaltuuksia – perusteltuna.<sup>487</sup> Mäenpää ei ottanut nimenomaista kantaa lain säätämisyjärjestykseen.

---

<sup>483</sup> Tuori 1999b, s. 4.

<sup>484</sup> Tuori 1999b, s. 4 – 5.

<sup>485</sup> Pohjolainen 1999c, s. 7 – 9.

<sup>486</sup> Olli Mäenpää 1999, s. 1.

<sup>487</sup> Olli Mäenpää 1999, s. 1 – 4.

Majanankaan ei varsinaisesti ottanut lausunnossaan kantaa lain perustuslainmukaisuuteen.<sup>488</sup> Hän muistutti kuitenkin siitä ongelmasta, joka syntyy, kun poliisille ja järjestyksenvalvojille annetaan itsenäinen oikeus voimakeinojen käyttöön, mutta samalla heillä säilytetään virka- ja muita vastaavia tehtäviä suoritettaessa jokamiehen oikeudet. Majanen piti perustellumpana säätää näille ryhmille riittävän laajat erityiset toimivaltuudet, joita ei olisi tarpeen täydentää yleisillä, yksityishenkilöä koskevilla säännöksillä. Hän totesi toisaalta myös, että toisin kuin hallituksen esityksessä on todettu, järjestyksenvalvojan toimivaltuudet poikkeavat selvästi jokamiehen oikeuksista. Lakiesityksessä näiden valtuuksien merkitystä oli siten vähätelty. Rikoslain virkamieskäsitetä Majanen piti tulkin-  
nanvaraisena eikä järjestyksenvalvojen rikosoikeudellinen virkavastuu näin ollen ollut selvä. Hän esittikin todettavaksi laissa nimenomaisesti, onko järjestyksenvalvoja rikosoikeudellisen virkavastuun alainen vai ei.<sup>489</sup>

Jyräntä otti esille lakiesityksen 4 §:n 1 momentin ja 5 §:n 1 ja 2 momentin säännökset, joissa oli kysymys järjestyksenvalvojan velvollisuudesta turvallisuuden varmistamiseen toimialueella ja sivullisten ja ympäristön turvaamiseen. Kyse oli mm. järjestyksenvalvojan velvollisuudesta valvoa, ettei hänen toimialueellaan kohtuuttomasti vaaranneta kenenkään turvallisuutta ja ettei tilaisuudesta aiheutu vaaraa eikä kohtuutonta häiriötä sivullisille, liikenteelle tai kotirauhalle. Jyräntä katsoi, että säännökset koskivat järjestyksenvalvojan tehtäviä ja velvollisuuksia, mutta niistä saatettiin hänen mielestään käytännössä johtaa varsinaisia järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia täydentäviä valtuuksia.<sup>490</sup> Jyräntä piti järjestyksenvalvojan tehtäviä ja valtuuksia sinänsä hyväksyttävinä perusoikeusrajoitusten tarkoittamassa mielessä ja katsoi, että järjestyksenvalvoja toimii tehtävässään rikosoikeudellisella virkavastuulla.<sup>491</sup> Lausunnossaan Jyräntä ei ottanut kantaa järjestyksenvalvojalle esitetyn voimakeinojen käyttöoikeuden perustuslainmukaisuuteen eikä virkamieshallintoperiaatteeseen. Sen sijaan hän esitti kysymyksen siitä, täyttääkö järjestyksenvalvoja ne edellytykset, joita yksilön oikeuksiin puuttuminen voimakeinojen muodossa edellyttää.<sup>492</sup>

---

<sup>488</sup> Tämä on hyvin ymmärrettävää, koska Majanen lienee antanut lausuntonsa nimenomaan rikosoikeus- eikä valtiosääntöoikeusoppineena.

<sup>489</sup> Majanen 1999, s. 2 – 3. Lausunnon antaneista ainoastaan Majanen kiinnitti huomiota siihen, että järjestyksenvalvojilla aiottiin järjestyksenvalvojalakiehdotuksessa mainittujen toimivaltuuksien lisäksi pysyttää myös oikeus kaikille kuuluvien jokamiehenoikeuksien käyttöön. Ilmeistä onkin, että tuossa vaiheessa ei yleisemmin nähty valtiosääntöoikeudellista ongelmaa sellaisten toimivaltuuksien käytössä, jotka eivät poikenneet kaikille kuuluvista oikeuttamisperusteista. Toisaalta perustuslakivaliokunnan käytännöstä on saatavissa viitteitä myös siitä, ettei valiokunta ole pitänyt tätä myöhemminkään kovin suurena ongelmana.

<sup>490</sup> Jyräntä 1999, s. 1. Kyse Jyrängin mainitsemista säännöksistä on todella eräänlaisista tehtäviä ja velvoitteita koskevista säännöksistä. Kun toisaalta esimerkiksi lain 4 §:n 2 momentissa mainitaan esimerkkinä turvallisuuden säilyttämiseksi tarvittavista kiireellisistä toimenpiteistä vaaran aiheuttajan poistaminen – johon järjestyksenvalvojalla on velvollisuus – säännöksen lukijalle voi jäädä epäselväksi, onko kyseessä tehtävä vai toimivaltuus.

<sup>491</sup> Jyräntä 1999, s. 2.

<sup>492</sup> Jyräntä 1999, s. 4.

Majuri tarkasteli lausunnossaan yksityiskohtaisesti järjestyksenvalvojalle esitettyjä toimivaltuuksia. Hän esitti niihin eräitä täsmennyksiä. Järjestyksenvalvojien hän katsoi yksiselitteisesti kuuluvan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.<sup>493</sup> Majuri otti kantaa myös sääätämisyjärjestykseen liittyviin kysymyksiin. Hän viittasi perustuslakivaliokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön, jossa oli lähdetty siitä, että ainoastaan virkamiehillä oli oikeus itsenäisen ja jatkuvaluonteiseen voimakeinojen käyttöön. Hän kuitenkin katsoi, että oli olemassa painavia perusteita antaa itsenäinen voimakeinojen käyttöoikeus myös järjestyksenvalvojille. Hän totesi ensinnäkin, että käyttöoikeudelle on olemassa hyväksyttävä peruste, joka liittyi muiden oikeuksien turvaamiseen ja viime kädessä HM 6 §:n 1 momentin henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan perusoikeuteen. Hän viittasi myös painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, koska järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen eivät pelkät poliisivoimat riittäisi. Valtuudet olivat myös alueellisesti rajatut ja aiempaa täsmällisemmin määritellyt ja osin aiempaa rajatummakin. Myös suhteellisuusvaatimus täyttyi. Samoin mielivallan estämiseksi ja järjestyksenvalvojien vastuun ja yksilön oikeusturvan varmistamiseksi lakiesityksessä oli esitetty riittäviä järjestelyjä.<sup>494</sup>

Asiantuntijalausunnot olivat useissa suhteissa keskenään ristiriitaisia. Osa asiantuntijoista ei ottanut nimenomaista kantaa sääätämisyjärjestykseen, osa katsoi, että ehdotus on selkeästi ristiriidassa perustuslain kanssa ja osan mielestä laille ei ollut perustuslaillisia esteitä.<sup>495</sup> Suurin osa asiantuntijoista piti lakiesitystä kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Lienee selvää, että järjestyksenvalvojille annettua itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttöön olisi voinut arvioida toisinkin kuin perustuslakivaliokunta arvioi. Olisi voitu katsoa, että itsenäinen oikeus voimakeinojen käyttöön voidaan antaa vain viranomaisille. Toisaalta myös perustuslakivaliokunnan omaksumalle tulkinnalle on asiantuntijalausunnoista saatavissa tukea. Sinänsä ei voi välttyä vaikutelmalta, jonka mukaan muun kuin perustuslakivaliokunnan omaksuman näkemyksen omaksuminen olisi ollut vaikeaa, koska tällöin esille olisivat tulleet myös kysymykset poliisin resurssien lisäämisestä.<sup>496</sup> Lausunnoista heijastuvat myös ne ongelmat, joita syntyy kun

<sup>493</sup> Majuri 1999, s. 4.

<sup>494</sup> Majuri 1999, s. 6 – 7.

<sup>495</sup> Sasi on muistuttanut siitä, ettei perustuslakivaliokunta laske eri asiantuntijoiden kantoja ja päättelee niiden perusteella asiantuntijoiden enemmistön kantaa. Yksi hyvin perusteltu kannanotto saattaa olla useita saattaa olla useita pintapuolisia kannanottoja arvokkaampi. Ks. Sasi 2009, 163. Toisaalta Lavapuro on katsonut nykyisenkin valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen korostavan sitä, että asiantuntijoiden vaikutuksen tulisi näkyä perustuslakivaliokunnan ratkaisuista. Lavapuro käyttää esimerkkinä valiokunnan ns. Lex Nokia-lausuntoa, jossa kritiikki johtui siitä, että valiokunta näytti ohittaneen asiantuntijoiden ylivoimaisen enemmistön kannanotot. Ks. Lavapuro 2009b, s. 228 av. 27.

<sup>496</sup> Perustuslakivaliokunnan roolista on käyty keskustelua. Kun kysymys on eduskunnan yhteydessä toimivasta elimestä, on esitetty, että sen olisi mahdotonta pitäytyä pelkästään oikeudelliseen normikontrolliin. On siis katsottu, että valiokunta ei voi sivuuttaa poliittisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Ks. keskustelusta esim. Länsineva 2002, s. 34. Myös Wiberg on tarkastellut perustuslakivaliokunnan roolia asiantuntija-areenana ja pitää aivan ilmeisenä, että perustuslakivaliokunnan lausunnot sisältävät arvoarvostelmia, ks. Wiberg 2003, erit. s. 971. Itse kallistun Wibergin kannalle ja katson, että juuri perustuslakivalio-



asiallisesti pitkään samansisältöisinä yksityisille annettuja toimivaltuuksia ryhdytään tosiasiasa ensimmäisen kerran arvioimaan perustuslain näkökulmasta. Asiantuntijat voivat – ja heidän tulee – lähteä lausunnoissaan ikään kuin ”puhtaalta pöydältä”. Tarkoitan tällä sitä, että asiantuntijat arvioivat lakiesitystä nimenomaan uuden doktriinin valossa. Tällöin saattaa kuitenkin tosiasiasa tulla sivuutetuksi kysymys siitä, miten vuosikymmeniä jatkunut toiminta sitten tulisi järjestää, jos sitä ei voi pitää uuden doktriinin valossa hyväksyttävänä.

## **2.6 *Rajanveto turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa***

Tuomioistuinten turvatarkastuksia koskevassa lakiesityksessä oli selvästi huomioitu perustuslakivaliokunnan lentokenttien turvatarkastuksista esittämät näkemykset. Turvatarkastajana saattoi esityksen mukaan toimia poliisimies tai tuomioistuimen palveluksessa oleva tehtävään koulutettu henkilö.<sup>497</sup> Lisäksi tuomioistuimen päätöksellä turvatarkastuksen saattoi suorittaa muukin poliisin tehtävään hyväksymä henkilö. Hallituksen esityksen perusteluissa oli nimenomaisesti todettu, että ostopalveluna hankittavissa turvatarkastuksissa tarkastajina toimivat yleensä vartioimisliikkeen työntekijät.<sup>498</sup> Henkilön kiellettyessä turvatarkastuksesta turvatarkastajalla oli harkinnanvarainen oikeus poistaa henkilö tuomioistuimesta. Henkilön poistamiseksi turvatarkastaja saattoi käyttää sellaisia voimakeinoja, joita henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet huomioden voitiin pitää puolustettavina. Muulle kuin poliisimiehelle tai tuomioistuimeen virkasuhteessa olevalle ei kuitenkaan annettu oikeutta voimakeinojen käyttöön, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johtunut. Vartijan oikeuden voimakeinojen käyttöön katsottiin hallituksen esityksessä määräytyvän vartioimisliikelain 5 §:n voimakeinojen käyttösäännöksen nojalla. Käytännössä ilman voimakeinojen käyttöoikeutta jäi siis vain sellainen tuomioistuimen palveluksessa oleva henkilö, joka ei ollut virkasuhteessa.<sup>499</sup>

---

kunta on se elin, jonka on lainsäätämisvaiheessa otettava kantaa mm. lain hylkäämisen seurauksiin.

<sup>497</sup> Huomionarvoista on, että tuomioistuimen palveluksessa olevalta turvatarkastajalta ei edellytetty poliisin hyväksyntää. Henkilön ”nuhteettomuus” oli siten oletusarvona silloin, kun tämä sattui olemaan tuomioistuimen palveluksessa. Kun vartijalta edellytettiin vartijaksi hyväksymisestä erillistä hyväksymistä poliisin toimesta, lopputuloksena oli se, että vartija nuhteettomuus tarkistettiin käytännössä kahdesti ja tuomioistuimen palveluksessa olevan henkilön nuhteettomuutta ei kertaakaan.

<sup>498</sup> HE 3/1999, s. 10.

<sup>499</sup> HE 3/1999, s. 11. Muodollinen vetoaminen siihen, että julkista valtaa voivat käyttää vain virkamiehet, johti hallituksen esityksessä virka- ja työsuhteisten erotteluun tavalla, jolle on vaikea löytää käytännöllisiä perusteluja. Asiassa ei otettu huomioon sitä, että lentoliikenteen turvatarkastajina toimivilla virkasuhteisilla rajavartio- ja tullimiehillä oli voimakeinojen käyttöön koulutus toisin kuin tuomioistuimen palveluksessa olevilla virka-



Tuomioistuinten turvatarkastuksia koskeva laki sai alkunsa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluasiassa tekemästä ratkaisusta 5.5.1997 DNro 607/4/96. Tapauksessa ei ollut kysymys vartioimisliikkeen vartijan vaan poliisin toiminnasta, mutta siitä sai alkunsa laki, joka mahdollisti tuomioistuimissa tapahtuvan turvatarkastustoiminnan vartioimisliikkeidenkin hoitamana. Kantelu sai alkunsa tilanteesta, jossa Sodankylän poliisi oli tarkastanut kantelijan tämän mennessä Lapin käräjäoikeuden istuntoon. Kantelijan mielestä kyseessä oli lakiin perustumaton turvatarkastus. Tapahtuman taustalla oli ollut velkajärjestelyasiaa koskeva oikeudenkäynti, josta poliisin tietoon oli etukäteen tullut, että käsittelyssä saattaisi ilmetä väkivaltaisuuksia. Tämän vuoksi kaikille käräjäoikeuden tiloihin tuleville oli suoritettu henkilöntarkastus metallinpaljastinta käyttäen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että hallitusmuodossa turvattuihin perusoikeuksiin puuttuminen edellytti nimenomaista toimivaltuussäännöstä eikä poliisin menettelyn oikeutusta voitu johtaa suoraan perusoikeussäännöksestä. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoi, että toisinaan yhden perusoikeuden täysimääräinen toteuttaminen saattaa edellyttää tinkimistä toisesta. Tässä tapauksessa oli kyse henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden yhteensovittamisesta. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies otti huomioon, että turvatarkastusta pyytäneellä oikeuden puheenjohtajalla oli velvollisuus turvata yleinen järjestys oikeudenkäynnissä. Laamannilla ja tarkastuksen toteuttamisesta vastanneella nimismiehellä voitiin katsoa olleen perusteltu syy otaksua, että oikeudenkäynnissä saattaisi esiintyä vakaviakin järjestyshäiriöitä. Turvatarkastuksessa tarkastettavien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen oli puututtu mahdollisimman rajoitetusti. Lisäksi ratkaisun perusteluissa todettiin, että ”koska kaikki istuntosaliin menijät tarkastettiin, kukaan ei myöskään joutunut tarkastuksen vuoksi kiusallisen huomion kohteeksi”. Tässä tapauksessa turvatarkastuksen suorittaminen olikin ollut oikeutettua, vaikka nimenomainen toimivaltasäännös puuttui ja vaikka toimenpiteellä puututtiin jossain määrin tarkastettavien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.<sup>500</sup>

---

suhteisilla henkilöillä. Ajattelutapa edusti eräänlaista ”Kun Herra antaa viran, Hän antaa myös järjen”-ajattelua.

<sup>500</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa huomio kiintyy kahteen seikkaan. Ensinnäkin on erittäin harvinaista, että perusoikeuksien välinen punnintatilanne ratkaistaan perusoikeussuojan vetoamalla ilman, että perusoikeuteen puuttuminen perustuisi nimenomaiseen toimivaltuuteen. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on yleensä tavattu korostaa sitä, että esimerkiksi turvallisuuteen vetoaminen vailla nimenomaista toimivaltuussäännöstä ei oikeuta puuttumaan perusoikeuteen. Nähdäkseni suora vetoaminen perusoikeussäännökseen vailla toimivaltuutta muodostaa eräänlaisen perusoikeudellisen pakkotilan, jota helposti aletaan käyttää viimekätisenä keinona, jos nimenomaista toimivaltuutta ei ole.

Toinen huomionarvoinen seikka apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on se, että hän pitää turvatarkastuksen oikeutusta puoltavana seikkana sitä, että kaikki oikeussaliin pyrkijät on tasapuolisesti tarkastettu. Ajatus toki on ymmärrettävä; näin on varmistettu, että kukaan ei joudu kiusallisen huomion kohteeksi. Kuitenkaan perusoikeuteen puuttumista ilman lain valtuutusta ei tee hyväksyttäväksi se, että puututaan tasapuolisesti kaikkien perusoikeuksiin. Tällainen käytäntö ikään kuin lähtee siitä, että perusoikeuksien kannalta on parempi loukata tasapuolisesti sadan kuin syrjivästi yhden ihmisen perusoikeuksia.

Apulaisoikeusasiamies oli päätöksensä lopuksi todennut pitävänsä puutteen sellaisen säännöksen puuttumista, johon turvatarkastukset voitaisiin perustaa. Tämän vuoksi oikeusasiamies lähettikin valtioneuvostolle kirjeen (22.4.1997, DNro 942/2/97), jossa hän saattoi tilanteen valtioneuvoston tietoon. Oikeusasiamies katsoi, että tarkastusten toimittaminen vapaaehtoisuuden pohjalta on oikeutettua. Hän piti tätä kuitenkin ongelmallisena mm. sen vuoksi, ettei oikeudenkäynnin asianosaisilla useinkaan ole tosiasiallista vaihtoehtoa jäädä pois oikeudenistunnosta. Myös yleisön osalta sisäänpääsyoikeuksien rajoittamiseen oli oikeusasiamiehen mielestä suhtauduttava varauksellisesti, vaikka Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset tämän tietyin edellytyksin mahdollistivatkin. Oikeusasiamies totesi kirjeensä lopuksi, että ”kun perusoikeuksiin puuttuminen voi tapahtua ainoastaan eduskunnan säätämän lain nojalla ja kun tällaista oikeudellista perustaa ei tuomioistuinten turvatarkastuksilla nyt ole, on puute käsitykseni mukaan korjattava viipymättä”.<sup>501</sup>

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että turvatarkastuksen suorittaminen merkitsee puuttumista hallitusmuodossa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja siitä kieltäytyvän poistaminen puolestaan puuttumista vapauteen. Se piti oleellisena sitä, että tarkastajien toimivaltuudet on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja sitä, että tarkastuksissa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta. Koska henkilön tarkastaminen metallinpaljastimella tai muulla hallituksen esityksessä tarkoitettulla tavalla merkitsi vain vähäistä puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, perustuslakivaliokunta piti sitä perusoikeussuojan kannalta ongelmattomana järjestelynä. Valiokunta katsoi, että turvatarkastusjärjestelyillä edistetään paitsi henkilökohtaisen turvallisuuden myös hallitusmuodon 16 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunta pitikin järjestelyjä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävänä.<sup>502</sup>

Kun jo esityksessä oli rajattu muut kuin poliisimiehet ja tuomioistuimen palveluksessa olevat virkamiehet voimakeinojen käyttöoikeuden ulkopuolelle, ongelmalliseksi seikaksi jäi perustuslakivaliokunnan mielestä ainoastaan yksityisen vartioimisliikkeen palveluksessa olevan vartijan oikeus käyttää voimakeinoja. Valiokunta viittasi hallituksen esityksen perusteluissakin esitettyyn mainintaan poliisin voimavarojen rajallisuudesta ja totesi, että vartijoiden toiminta tuomioistuinten turvatarkastajina on paitsi luontevaa myös rationaalista poliisin voimavarojen kohdentamisen kannalta. Se viittasi myös omaan järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamaansa lausuntoon, jossa se totesi pitäneenä ”tämän kaltaisessa, julkiselle vallalle kuuluvan turvallisuuden ylläpitämisvelvoitteen piiriin jäävässä tilanteessa poikkeuksellisesti yksityishenkilön

---

<sup>501</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 1997, s. 81 – 82.

<sup>502</sup> PeVL 2/1999, s. 2.

voimakeino-oikeutta valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena”. Voimakeinojen käyttöä valiokunta piti harvoin esille tulevana mutta kuitenkin välittömänä ja välttämättömänä jatkeena turvatarkastustoiminnalle, minkä vuoksi valtuuden piti olla tarkastustoiminnasta muutoinkin huolehtivan vartijan käytettävissä. Valiokunta piti kuitenkin välttämättömänä, että poliisin hyväksyntä voidaan antaa vain riittävästi koulutetulle ja muutoinkin sopivalle vartijalle.<sup>503</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunto on altis kritiikille. Kun valiokunta ensinnäkin viittasi omaan aiempaan järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamaansa lausuntoon, se ei huomioinut, että kyseissä lausunnossa voimankäyttövaltuuksia oli perusteltu nimenomaan niiden tapauskohtaisuudella ja ajallisilla rajoituksilla. Tuomioistuinten turvatarkastustoiminnassa kyse ei ollut tästä, vaan jatkuvaluonteisesta toiminnasta, jonka kohteeksi voivat joutua aina kaikki tuomioistuimessa asioivat. Toiseksi valiokunta jätti huomioimatta, että vartijat voivat käyttää toimivaltuuksia ainoastaan vartiointitehtävien suorittamiseksi.<sup>504</sup> Vartijan tehtävänä voi tuolloin voimassaolleen vartioimisliikelain mukaan olla joko omaisuuden vartiointi tai henkilön koskemattomuuden suojaaminen. Tuomioistuinten turvatarkastustoiminnassa ei ollut kyse suoraanaisesti mistään näistä tehtävistä, joskin lain 1 §:n mukaan turvatarkastuksia voidaan järjestää paitsi turvallisuudesta huolehtimiseksi ja järjestyksen turvaamiseksi myös omaisuuden suojelemiseksi. Viimeksimainittua tarkoitusta voidaan kuitenkin turvatarkastustoiminnassa pitää marginaalisena. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että turvatarkastuksen avulla voidaan myös ylläpitää yleistä järjestystä tuomioistuimessa.<sup>505</sup> Se, miten tämä tavoite voidaan nivoa yhteen LYTP 9 §:ssä olevan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsittävän toimeksiannon kiellon kanssa, jää epäselväksi. Vartijan oikeus käyttää turvatarkastuksesta kieltäytyneen poistamisessa LYTP 28 §:n mukaisia voimankäyttövaltuuksiaan on myös ongelmallinen kysymys. Lisäksi pidän ”ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu”- tyyppistä tapaa oikeuttaa voimakeinojen käyttöön selvästi ristiriitaisena perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kanssa.<sup>506</sup>

---

<sup>503</sup> PeVL 2/1999, s. 3.

<sup>504</sup> Samaan ongelmaan tuomioistuinten turvatarkastuksissa on kiinnittänyt huomiota myös Keravuori-Rusanen, joka toteaa, että kun LYTP ei anna vartijoille toimivaltaperustaa turvatarkastusten suorittamiseen, on kyseenalaista voidaanko LYTP:n säännöksistä johtaa oikeutta voimankäyttöön turvatarkastusten suorittamisen yhteydessä. Keravuori-Rusanen pitäisikin parempana voimankäyttöoikeuksien kattavaa sääntelyä turvatarkastuksia koskevissa säädöksissä. Ks. Keravuori-Rusanen, s. 469.

<sup>505</sup> HE 3/1999, s. 8.

<sup>506</sup> Jos päädyttäisiin siihen, että tuomioistuinten turvatarkastustoiminta olisi omaisuuden vartiointia, tehtäviä voisi toimeksiannosta ansiotarkoituksessa hoitaa vain vartioimisliike, koska toiminta vartioimisliiketoimintana edellyttäisi tällöin elinkeinolupaa.

Mainitut ongelmat olisivat käsitykseni mukaan helposti ratkaistavissa siten, että tuomioistuinten turvatarkastustoiminta määriteltäisiin toiminnaksi, johon järjestyksenalvojalakia voidaan soveltaa. Kun järjestyksenalvojan tehtävänä on nimenomaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ja onnettomuuksien ehkäisy, turvatarkastustoiminta sopisi luontevasti tähän tehtävään. Toiminnan määrittäminen järjestyksenalvojatoiminnaksi ei myöskään merkitsisi uutta aluevaltausta yksityisille turvallisuuspalveluille, koska ne jo nyt huolehtivat siitä vartioimisliiketoimintana. Oikeusturvavaatimukset voitaisiin huomioida siten, että turvatarkastustehtävissä toimivalta järjestyksenalvojalta edellytettäisiin sekä järjestyksenalvojan että vartijan koulutusta samaan tapaan kuin järjestykselain nojalla asetetulta järjestyksenalvojalta edellytetään.

## *2.7 Rajanveto yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa*

Arvioidessaan hallituksen esitystä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista perustuslakivaliokunta katsoi vartioimisliiketoiminnan olevan julkinen hallinto-tehtävä. Tätä valiokunta perusteli sillä, että vaikka vartioimistehtävä ja poliisin tehtävä eivät olleet päällekkäisiä, käytännön tasolla tehtävien päällekkäisyys on kuitenkin ilmeinen. Kantaansa valiokunta perusteli myös sillä, että vartijan toimivaltuudet ulottuivat myös julkisrauhan suojaamiin vartiointialueisiin.<sup>507</sup>

Valiokunnan mielestä myös PL 124 §:ssä asetettu tarpeellisuusvaatimus täytyi, koska yksityisluonteisia turvapalveluita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Vartioimisliikkeiden rooli saa valiokunnan mukaan olla kuitenkin vain poliisin ja muiden viranomaisten roolia täydentävä. Tämän vuoksi on syytä pyrkiä sellaiseen lainsäädäntöön, jossa jyrkimmät vartijan toimivaltuudet ja ankarimmat voimankäyttöoikeudet mahdollistetaan vain, jos vartija joutuu turvautumaan niihin välttämättä poliisin toimia odottamatta muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan välittömän ja vakavan vaaran vuoksi. Valiokunta korosti myös tehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden merkitystä huolehdittaessa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttymisestä.

Käsitellessään kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä valiokunta totesi pitävänsä selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoimen yksityistämisen. Valiokunta viittasi myös perustuslain perusteluihin, joissa merkittävänä julkisen vallan käyttönä oli pidetty itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Toisaalta se viittasi myös tulkintalinjansa muuttumiseen jär-

---

<sup>507</sup> PeVL 28/2001, s. 5. Lausuntoa antaessaan perustuslakivaliokunta ei ollut vielä perillä siitä, että toimivaltuudet ulotettaisiin lain jatkokäsittelyssä vielä julkisrauhan suojaamia alueitaikin pitemmälle. Sitä suuremmalla syyllä onkin syytä yhtyä valiokunnan näkemykseen vartioimisliiketoiminnan julkisen hallintotehtävän luonteesta.

jäestyksenvalvojalain säätämisen yhteydessä.<sup>508</sup> Valiokunta totesi kuitenkin, ettei järjestysvalvojalain käsittelyssä käytettyä perustetta voinut enää käyttää, koska vartijan toimivaltuuksien ja voimankäyttösäännöksiin ei sisälly vastaavia tapauskohtaisia tai ajallisia rajoituksia, vaan vartijoiden oli tarkoitus toimia jatkuvasti vartioimistehtävissä. Valiokunta löysi kuitenkin takaportin: se katsoi, etteivät vartijalle ehdotetut valtuudet ole erityisen olennaisia vallankäyttötapoja ja että ehdotuksessa on pyritty saattamaan vartijoiden toimivaltuudet mahdollisimman lähelle yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Tämän vuoksi valiokunta ei pitänyt ”vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä”.

Perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa Tuori piti riidattomana, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus- sekä suhteellisuusvaatimukset täytyivät. Myös oikeusturvavaatimus täyttyi lakiesitykseen sisältyvien vartijan koulutusta, asua ja vartijakorttia koskevien säännösten kautta. Tuori piti myös sinänsä hyväksyttävänä vartijan toimivaltuuksiin kuuluvien poistamis- ja turvallisuustarkastusoikeuksien käsittämää perusoikeusrajoituksia. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta vartioimisliiketoiminnassa oli kyse säännöksessä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Tätä Tuori perusteli sekä vartijoiden tehtävillä että toimivaltuuksilla. Vaikka lakiesityksessä oli nimenomainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva kieltö, se ei Tuorin mukaan merkinnyt sitä, etteikö vartioimisliikkeiden ja poliisin tehtävissä olisi päällekkäisyyksiä. Tämä johtui mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyn vaikeudesta ja siitä, että vartioimistehtäviin kuuluvassa rikosten paljastamisessa oli ilmeisiä päällekkäisyyksiä rikosten ennalta estämisen kanssa.<sup>509</sup> Kun vartijoille vielä oli tarkoitus antaa jokamiehen oikeuksia laajemmat toimivaltuudet, Tuori katsoi, että kysymyksessä on kokonaisuudessaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Tuori otti kantaa myös kysymykseen siitä, onko vartioimisliiketoiminnassa kysymys merkittävän julkisen vallan käyttämisestä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Hän piti selvänä, että vartijan poistamis- ja turvatarkastusvaltuudet olisivat edustaneet merkittävää julkisen vallan käyttämistä, jos lähtökohdaksi olisi otettu hallituksen perustuslakiesitys ja sitä edeltänyt perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Hän kuitenkin katsoi, että perusoikeuksiin puuttumis- ja voimankäyttöoikeuden uskomista muille kuin viranomaisille voitiin perustella valiokunnan aiemmin järjestyksenvalvojalakiesityksen suhteen omaksumaa linjaa seuraten.<sup>510</sup>

---

<sup>508</sup> PeVL 28/2001, s. 6.

<sup>509</sup> Tuori 2001, s.2 – 4. Oman käsitykseni mukaan rikosten paljastamisen päällekkäisyys on ilmeisempää rikosten selvittämisen kuin ennalta estämisen kanssa.

<sup>510</sup> Tuori 2001, s. 2 – 3. Itse asiassa Tuorin mainitsemassa valiokunnan lausunnossa PeVL 44/1998 viitattiin valtuuksien tilaisuus- ja tapauskohtaisuuteen ja siihen, että ne olivat ajallisesti rajallisia. Tämän vuoksi vastaava perustelu ei enää käynyt, minkä valiokunta myönsi itsekin.

Hidén kiinnitti asiantuntijalausunnossaan huomiota siihen, ettei lakiesityksessä ollut pohdittu sitä, ”missä määrin ja millä edellytyksillä julkisen vallan resurssointiratkaisut voivat käydä perusteeksi sille, että yksilön perusoikeuteen puuttumisvaltaa uskotaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle”.<sup>511</sup> Perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä oli arvioitu mm. sitä, kuinka tilapäisestä tai pysyvästä toimivallasta on kyse, missä määrin toiminta tapahtuu poliisin ohjauksessa, toteutuuko virkavastuu ja ovatko toimivallan käyttäjät koulutettuja ja kokeneita. Erityisesti Hidén kritisoi lakiesityksessä esitettyä perustelua sille, miksi kyse ei olisi merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Perusteluna oli näet mainittu, että toimenpiteen perusteena oli kohdehenkilön lainvastainen menettely, mitä Hidén piti kestäättömänä perusteluna. Hänen mukaansa henkilön lainvastainen käytös ei muuta hänen kohdistuneiden toimenpiteiden luonnetta julkisen vallan käyttönä, vaikka se saattaakin olla oikeutuksena yksilöön kohdistuville toimille.<sup>512</sup> Hidén piti vartioimistoimintaa ainakin osaksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä. Vartijan valtuudet olivat jokamiehenoikeuksia laajemmat ja niitä käytetään myös julkisissa tiloissa, niissä oli tosiasiaa osin kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä eivätkä vartijat joutuneet tilanteisiin yksityishenkilöinä. Hidén ei ottanut lausunnossaan selvää kantaa siihen, oliko vartioimisliiketoiminnassa kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävän julkisen vallan käytöstä, vaan piti sitä tulkintakysymyksenä. Lausunnosta voinee kuitenkin päätellä, että hän ainakin varauksin asettui sille kannalle, että kyseessä voi olla merkittävän julkisen vallan käyttö. Hän piti vartijoille esitettyjä perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia merkittävinä ja viittasi myös siihen, että toiminnan volyymi ja henkilömäärät ovat suuria ja tulevat vielä kasvamaan. Toisaalta hän totesi, että PL 124 §:n sanamuodossa ei edellytetä toimintajärjestelyn merkittävyyttä, vaan sanamuodon mukaan kyse on merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä.<sup>513</sup> Hidénin mukaan lakiesitys ei vastannut niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta oli järjestyksensivalvojalakia ja turvatarkastuksia tuomioistuimessa koskevaa lakia koskevista esityksistä antamissaan lausunnoissa esittänyt.<sup>514</sup>

Viljanen piti lausunnossaan periaatteellisena ongelmana voimankäyttöoikeuksien antamista muulle kuin virkamiehille. Hän viittasi kuitenkin – vastavalla tavalla kuin Tuori – siihen, että perustuslakivaliokunta oli järjestyksensivalvojalakiesityksestä antamassaan lausunnossa lieventänyt aiemmin omaksumaansa linjaa. Kun otettiin lisäksi huomioon valiokunnan lausunto turvatarkastuksista tuomioistuimissa, ei voitu Viljasen mielestä sulkea pois mahdollisuutta an-

<sup>511</sup> Hidén 2001, s. 1.

<sup>512</sup> Hidén 2001, s. 2 – 3.

<sup>513</sup> Hidén 2001, s. 5 – 6. Oman käsitykseni mukaan toiminnan volyymillä ja henkilömäärillä ei voi olla mitään tekemistä sen kanssa, onko toimintaa PL 124 §:n näkökulmasta pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Muu tulkinta johtaisi pahimmillaan siihen, ettei esimerkiksi sellainen yksityisen tahon hoitama yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, johon sisältyy merkittäviä mahdollisuuksia puuttua yksilöiden perusoikeuksiin, olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, kunhan toiminta vain pidetään tarpeeksi pienimuotoisena.

<sup>514</sup> Hidén 2001, s. 6.

taa vartijalle tavallisella lailla rajoitettuja voimankäyttö- ja tarkastusoikeuksia. Turvallisuustarkastusten osalta Viljanen totesi, ettei vartijalle ole tarpeen antaa kaikissa kiinniottilanteissa oikeutta tehdä turvallisuustarkastusta, vaan tämä oikeus tulisi kytkeä perustellun epäilyn vaatimukseen.<sup>515</sup> Viljanen piti julkisen vallan käyttöä arvioidessaan tärkeänä lakiehdotuksen 9 §:n säännöstä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kiellosta. Tämä esti hänen mukaansa varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen. Hänen mukaansa vartijoille annetuissa valtuuksissa ei ollut kyse PL 124 §:n mukaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska vartijoille esitetyt valtuudet olivat rajattuja ja liittyivät kiinteästi vartijoiden varsinaiseen vartiointityöhön. Viljanen kuitenkin myönsi, että jos hallituksen perustuslakiesityksen perusteluja seurattaisiin kirjaimellisesti, vartijoille ehdotetut toimivaltuudet olisivat ristiriidassa PL 124 §:n kanssa.<sup>516</sup>

Pohjolainen ei omassa asiantuntijalausunnossaan ottanut nimenomaista kantaa siihen, tulisiko laki vartijalle myönnettävien erityisten toimivaltuuksien vuoksi säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hän kuitenkin lähti siitä, että voimakeinojen käyttöoikeuden luovuttaminen yksityisille on aina merkittävää julkisen vallan siirtämistä ja perusoikeusnäkökulmasta siihen tulee suhtautua varauksellisesti.<sup>517</sup> Hän muistutti, että vaikka vartijan poistamisoikeus näyttäisi alueellisesti supistuvan, se tosiasiaa esityksen myötä laajenisi, koska edellytyksenä ei enää olisi – toisin kuin vartioimisliikelaisissa – rikosepäily, häiriön aiheuttaminen tai turvallisuuden vaarantaminen. Hän kritisoi myös hallituksen esityksen perustelujen lausumaa poistamisen yhteydessä käytettävistä voimakeinoista myös silloin, kun poistettava ei tekisi varsinaisesti aktiivista vastarintaa. Hän ei pitänyt perustelua perusoikeusnäkökulmasta katsottuna asiallisena.<sup>518</sup> Voimakeinojen käyttöoikeuden vartijoille antamisen edellytyksiä arvioidessaan Pohjolainen totesi, että asiaan on perusoikeusuudistuksen jälkeen suhtauduttava aiempaakin tiukemmin. Käännekohtana perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hänkin piti valiokunnan järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamaa lausuntoa. Tässä tapauksessa Pohjolaisten mielestä ei kuitenkaan enää voinut vedota voimakeinojen käytön alueellisiin, ajallisiin tai tapauskohtaisiin rajoituksiin eikä myöskään hallituksen esityksessä mainittuun perusteluun, jonka mukaan lainsäädännöllä olisi turvattava yksilölle riittävät oikeudet puolustautua oikeudenvastaisia hyökkäyksiä ja luvattonta tunkeutumista vastaan. Viimeksimainitun suhteen hän kritisoi itse asiassa sitä, että turvallisuudella perustellaan muihin perusoikeuksiin kohdistuvia

---

<sup>515</sup> V-P Viljanen 2001b, s. 2. Mielestäni LYTP 12 §:n ns. negatiivista toimivaltaa osoittava normi rajoittaa jo sinällään oikeutta tehdä turvallisuustarkastus kiinnioton yhteydessä: turvallisuustarkastusta ei voi tehdä, jos se ei ole tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä, mikä vaatimus on asiallisesti lähellä perustellun epäilyn vaatimusta.

<sup>516</sup> V-P Viljanen 2001b, s. 3 – 4.

<sup>517</sup> Pohjolainen 2001, s. 6.

<sup>518</sup> Pohjolainen 2001, s. 3. Itse olen tässä eri mieltä Pohjolaisten kanssa. Aktiivisen vastarinnan lisäksi poistettava henkilö voi tehdä vastarintaa myös passiivisesti esimerkiksi takertumalla portaan kaiteeseen kiinni. Jos henkilö vartijan toimesta tällöin poistetaan kantamalla, en pitäisi tätä perusoikeusnäkökulmasta kovin asiattomana edellyttäen tietysti, että muut poistamisen edellytykset ovat olemassa. Voimakeinojen käyttöön liittyvä puolustettavuusvaatimus varmistaa tällöin vastarinnan luonteen huomioimisen.



rajoituksia. Hän muistutti myös siitä, että useimmiten vartioinnissa on kysymys omaisuuden vartioinnista eikä henkilön koskemattomuuden suojaamisesta. Hidenin lailla myös Pohjolainen katsoi, ettei toiminnan luonnetta julkisen vallan käyttönä poista sen perustuminen toiminnan kohteen lainvastaiseen menettelyyn. Hän kysyi myös, eikö jokamiehenoikeuksia voitaisi pitää riittävinä vartijan työssä.<sup>519</sup> Pohjolainen kiinnitti huomiota lopuksi vielä siihen, ”ettei tietyn sääntelyn perustuslainmukaisuutta arvioitaessa voida ”automaattisesti” katsoa, että aikaisemmin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt perusoikeusrajoitukset tai valtuudet niitä rajoittaa olisivat edelleen sallittuja”.<sup>520</sup>

Neiglick aloitti lausuntonsa selostamalla pitkään sitä, mitä pidetään voimakeinojen käyttönä ja mitä tarkoitetaan vastarinnalla. Hän viittasi myös perustuslakivaliokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön ja katsoi, ettei hallituksen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeva lakiesitys täyttänyt mitään aiemmassa tulkintakäytännössä esitettyjä vaatimuksia. Hän katsoi, ettei vartijoita voida pitää rikosoikeudellisesti virkamiehinä eivätkä heidän voimankäyttövaltuutensa ole tapauskohtaisia. Hän myös muistutti siitä, että poliisi koulutuksensa myötä on ehdottomasti vartijaa kvalifioituneempi käyttämään voimakeinoja. Hän oli lausunnossaan jopa niin pragmaattinen, että muistutti siitä fyysisestä kärsimyksestä, jota ammattitaidoton käsirautojen laittaja voi henkilölle aiheuttaa.<sup>521</sup> Neiglick totesi selvästi pitävänsä vartijoille esitettyä voimankäyttöoikeutta valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavana, minkä lisäksi sääntely ei hänen mielestään täyttänyt perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimuksia. Hänen mielestään jokamiehenoikeudet olisivat olleet vartijoille riittävät vastaavaan tapaan kuin monissa muissa maissa. Hän katsoi hätävarjelu-oikeuden kattavan ongelmatilanteet, joissa henkilö vastarintaa tehden kieltäytyy poistumasta paikalta.<sup>522</sup> Otettuaan lausunnossaan laajasti kantaa mm. tapahtumailmoituksiin ja vartijaksi hyväksymismenettelyyn sisältyviin yksityisyyden suojan rajoituksiin hän arvioi lakiesitystä PL 124 §:n näkökulmasta. Hän katsoi, että lain säätäminen on mahdollista vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja piti arveluttavana hallituksen esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan kyse ei olisi merkittävän julkisen vallan käytöstä. Hän otti voimakkaasti kantaa myös poliisin ja yksityisten turvallisuuspalvelujen työnjakoon. Vaikka PL 124 §:n rajoissa turvallisuuspalveluja voidaankin poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella yksityistää, oli Neiglickin mukaan syytä miettiä, kuinka pitkälle demokraattisessa yhteiskunnassa jatketaan yksityistämistä.<sup>523</sup> Hänen mielestään yksilöön kohdistuva voimankäyttö oli tässä mielessä yksi viimeisistä rajapaaluista. Hän esittikin poliisin resurssien lisäämistä ja niiden tehokkaampaa kohdentamista. Ainoana perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista hän myös muistutti siitä, että yksityiset

---

<sup>519</sup> Pohjolainen 2001, s. 5 – 7.

<sup>520</sup> Pohjolainen 2001, s. 6.

<sup>521</sup> Neiglick 2001, s. 4. Sitä, miksi Neiglick ei pidä vartijoita rikosoikeudellisesti virkamiehinä, hän ei perustele.

<sup>522</sup> Neiglick 2001, s. 5.

<sup>523</sup> Myös Neiglick lähtee siitä, että kyse on poliisin toiminnan yksityistämismenettelystä eikä aiemman tosiasiallisen tilan vahvistamisesta.



turvallisuuspalvelut asettavat ihmiset keskenään eriarvoiseen asemaan ihmisten taloudellisen aseman erilaisuuden vuoksi.<sup>524</sup>

Majuri otti asiantuntijalausunnossaan varsin laajasti kantaa lakiesityksen perustuslainmukaisuuteen. Hänen lähtökohtanaan oli, että rikosten estäminen jokamiehenoikeuksia laajemmilla toimivaltuuksilla on PL 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.<sup>525</sup> Hän arvioi varsin laajasti säännöksessä esitettyjen edellytysten täyttymistä. Majurin mukaan PL 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyi ja hän totesikin, että ”yksityisiin oikeushyviin kohdistuva jatkuvaluonteinen tai säännöllinen yksityiseen toimeksiantoon perustuva valvontatehtävä on tarkoituksenmukaisinta hoitaa viranomaiskoneiston ulkopuolella toimeksiantajien ja vartioimisliikkeiden välisen sopimusvapauden pohjalta”.<sup>526</sup> Merkittävimpänä poikkeuksena jokamiehen valtuuksista Majuri piti vartijoille esitettyä oikeutta voimankäyttövälineiden kantamiseen. Hän esittikin ampumaaseen käyttöoikeuden rajaamista ehdotuksessa esitettyä tiukemmin.<sup>527</sup> Ainoana perustuslakivaliokunnalle kirjallisen lausuntonsa jättäneistä asiantuntijoista Majuri kyseenalaisti vartijan toimivaltuuksien ja voimankäyttöoikeuksien ulottamisen yksityisetsivätoimintaan; aiemmassa vuoden 1944 yksityisetsiväasetuksessa yksityisetsiville ei ollut annettu erillisiä toimivaltuuksia. Hän piti muutosta – vaikka myönsikin sen käytännön vaikutuksen voivan jäädä vähäiseksi – periaatteellisesti merkittävänä.<sup>528</sup> Majuri ei pitänyt lakiesitystä ongelmallisena PL 124 §:n merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevan säännöksen kannalta. Hän perusteli tätä mm. sillä, että vartijan valtuudet perustuisivat pääosin jokamiehen valtuuksiin ja että jokamiehen valtuuksia pitemmälle menevät valtuudet olisivat aiempaa täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia. Hän korosti myös sitä, että valtuuksien käyttö oli rajattu yksityisten oikeushyvien vartiointiin ja että yleisen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät tehtävät oli rajattu vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle. Hän totesi myös, että perustuslakivaliokunta oli hyväksynyt järjestyksenvalvojan toimivaltuudet myös leirintäalueiden ja ravintoloiden järjestyksenvalvojille, vaikka näiden valtuuksien käyttöön ei liittynyt sellaisia tapauskohtaisia ja ajallisia rajoituksia, joilla perustuslakivaliokunta oli hyväksymistään perustellut. Majurin kantaa voidaan pitää kuitenkin varauksellisena, koska hän esitti yksityisetsivätoimintaa ja ampumaaseen kantamista koskevia varauksia.<sup>529</sup>

---

<sup>524</sup> Neiglick 2001, s. 7 – 8.

<sup>525</sup> Majuri 2001, s. 1.

<sup>526</sup> Majuri 2001, s. 2.

<sup>527</sup> Majuri 2001, s. 3. Lain eduskuntakäsittelyssä oikeus ampumaaseen kantamiseen rajattiinkin esityksestä esitetystä poiketen vain tiettyihin vartioimistehtäviin. Sinänsä pidän kyseenalaisena, voidaanko varsinaisesti puhua valtuuksista, kun kyse on vartijan oikeudesta voimankäyttövälineiden kantamiseen. Vaikka aseiden kantaminen lisää sen käytön riskiä – ampuminen ilman asetta on vaikeaa – aseiden kantamisen ja sen käytön edellytyksissä on kyse kahdesta, toisiinsa nähden aivan eri perusteella arvioitavasta asiasta.

<sup>528</sup> Majuri 2001, s. 4.

<sup>529</sup> Majuri 2001, s. 4 – 5. Majurin lausunto on mielestäni huomattavasti muiden asiantuntijoiden lausuntoja perinpohjaisempi. Hän mm. ottaa kantaa liikekeskusten, liikenneasemien ja julkisten kulkuneuvojen vartiointiin. Hän pitää kohtuuttomana sitä, että LYTP 9 §:ssä säädetty kielto ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittavaa

Jyränki vertaili lausuntonsa aluksi vartijan oikeuksia jokamiehenoikeuksiin ja totesi edellisissä olevan kiistattomia laajennuksia jälkimmäisiin nähden. Erot tulivat esiin poistamisoikeudessa, voimakeinojen käyttöoikeudessa poistamisen yhteydessä, kiinni otetun tarkastusoikeudessa sekä oikeudessa kantaa ampuma-asetta tilaisuudessa, johon yleisöllä oli pääsy sekä moottoriajoneuvossa.<sup>530</sup> Jyränki piti vartiointiliikkeen tehtävien liittymistä tiettyyn erityiskohteeseen erona poliisin tehtäviin. Hän totesi ehdotuksen 28 §:n 2 momentista käyvän ainakin välillisesti ilmi, että vartijan toiminta-alueena olisivat rikoslain julkisrauhan suojaa nauttivat alueet, mikä Jyrängin mukaan rajoitti lain ”laajahkoa” vartioimisalueen määrittelmää.<sup>531</sup> Viitattaessaan perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön Jyränki totesi sen sopivan käsillä olevaan lakiin huonosti: ”Vartioimisliikkeet näet eivät pääsääntöisesti hoida tehtäviä, jotka sisältyvät ”julkiselle vallalle kuuluvan turvallisuuden ylläpitämisvelvoitteen piiriin”, siis sellaisia, jotka itse asiassa kuuluisivat poliisille mutta joihin poliisin voimavarat eivät riitä”.<sup>532</sup> Tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan aiemmista lausunnoista saattoi löytää tukea myös sille käsitykselle, ettei yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeva lakiesitys kohtaisi esteitä PL 124 §:n näkökulmasta. Toisaalta Jyränki katsoi, että PL 124 §:ssä asetetaan tietynlaiset rajat sille, missä määrin hallintoa voidaan yksityistää ja että lakiesityksestä saattoi saada sellaisen vaikutelman, että kyse oli tietynlaisesta yksityisen poliisitoiminnan laillistamisesta.<sup>533</sup> Yksittäisistä kysymyksistä Jyränki nosti – vastaavaan tapaan kuin Majuri – esiin liian väljinä pitämänsä ampuma-aseen kantamisperusteet. Kokonaisuutena Jyränki katsoi sen, voidaanko vartioimisliiketoimintaa pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä PL 124 §:n tarkoittamassa mielessä, olevan tulkintakysymys. Vartijan valtuuksiin sisältyvä oikeus puuttua yksilön perusoikeuksiin ja käyttää voimakeinoja jokamiehen oikeudet ylittävällä tavalla saattaisi merkitä sitä, että toiminta voitaisiin katsoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Toisaalta tulkinta saattaisi Jyrängin mukaan olla myös toinen, koska toinen tulkitsija saattaisi suhtautua omista arvolähtökohdistaan käsin vapaammin PL 124 §:n tavoitteisiin.<sup>534</sup> Jyränki pohti lausunnossaan laajasti myös vartijan poistamisoikeutta ja totesi vartijan toimivaltasäännösten olevan puutteellisia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteerien valossa.<sup>535</sup>

---

toimeksiantoa voisi johtaa ehdotetun RL 17:6a §:n mukaisesti vankeusrangaistukseen ja perusteena hänellä on nimenomaan se, ettei edellä mainituissa paikoissa ja alueilla tapahtuneeseen järjestyksenpitoon ole millään tavalla puututtu. Ks. Majuri 2001, s. 7.

<sup>530</sup> Jyränki 2001, s. 1 -2.

<sup>531</sup> Jyränki 2001, s. 4. Mielestäni Jyränki sekoittaa lausunnossaan toiminta-alueen ja sen alueen, jolla vartija voi käyttää valtuuksiaan. Hallituksen esitys perustui siihen, että toiminta-alueena eli vartioimisalueena saattoi olla mikä tahansa paikka tai alue, mutta poistamisoikeuttaan vartija saattoi käyttää vain julkisrauhan suojaamalla alueella.

<sup>532</sup> Jyränki 2001, s. 4.

<sup>533</sup> Jyränki 2001, s. 4.

<sup>534</sup> Jyränki 2001, s. 5. Jyränki näyttäisi siis jos ei suorastaan hyväksyvän niin ainakin myöntävän sen, että PL 124 §:n tulkinta ei ole arvovapaata toimintaa.

<sup>535</sup> Jyränki 2001, s. 6.

Asiantuntijalausuntoja voidaan havainnollistaa seuraavan taulukon avulla:

Asiantuntija	Kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä	Kyse ei merkittävän julkisen vallan käytöstä	Ei selvää kantaa	Kannan perustelut
Tuori		x		perustuslakivaliokunnan JVL:sta antaman lausunnon valossa ei merkittävää julkisen vallan käyttöä
Hidden			x	kysymys tulkinnallinen
Viljanen		x		valtuudet rajattuja ja liittyvät kiinteästi varsinaiseen vartiointityöhön
Pohjolainen	x			voimakeinojen käyttöoikeus ei rajattu alueellisesti, ajallisesti tai tapauskohtaisesti
Neiglick	x			vartijat eivät rikosoikeudellisesti virkamiehiä; voimankäyttövaltuudet eivät tapauskohtaisia
Majuri		x		valtuudet perustuvat pääosin jokamiehen valtuuksiin; erityisvaltuudet aiempaa täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia; perustuslakivaliokunnan JVL:sta antama lausunto
Jyräntä			x	valiokunnan tulkintakäytännöstä saatavissa tukea molemmille tulkintavaihtoehtoillem

## 2.8 *Rajanveto säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa*

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelua ja säilöönottoyksikköä koskevassa hallituksen lakiesityksessä säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävissä toimiville henkilöille esitettiin paitsi tiettyjä toimivaltuuksia myös niiden turvaamiseksi oikeutta voimakeinojen käyttöön. Lain tarkoituksena oli esityksen

1 §:n mukaan järjestää ulkomaalaislain 46 §:n nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelu erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä. Henkilöstön oikeudesta voimakeinojen käyttöön esitettiin säädettäväksi lakiehdotuksen 36 §:ssä. Voimakeinojen käyttöoikeus esitettiin annettavaksi säilöönottoyksikön johtajalle sekä säilöönottoyksikön virkasuhteisille tehtävään koulutetuille henkilöille. Voimakeinojen käyttöoikeus liittyi turvatarkastuksen ja henkilöntarkastuksen suorittamiseen, säilöön otetun ulkomaalaisen poistumisen estämiseen, kiellettyjen aineiden poisottamiseen, ulkopuolisten säilöönottoyksikköön pääsyn estämiseen ja sieltä poistamiseen sekä vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseen. Voimakeinojen oli täytettävä tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimukset. Voimakeinojen käyttöoikeus oli rajoitettu virka-tehtävän hoitamiseen säilöönottoyksikössä.

Hallituksen esityksessä korostettiin sitä, että säilöönottoyksikön johtajan ja valvonta- ja ohjaustehtäviä hoitavien henkilöiden on oltava virkasuhteisia. Tätä perusteltiin ensinnäkin sillä, että säilöönottoyksikön henkilöstö joutuu hoitamaan lain nojalla sellaisia tehtäviä, ”joiden suorittajan olisi vastuukysymysten vuoksi oltava julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa joko valtioon tai kuntaan”.<sup>536</sup> Toisaalta henkilöstön virkasuhteisuutta perusteltiin hallituksen esityksessä myös sillä, että ulkomaalaisten kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen voitiin katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>537</sup> Perusteluissa katsottiin siten, että tällainen tehtävä jo itsessään käsittää sellaista merkittävän julkisen vallan käyttöä, joka PL 124 §:n mukaan voi kuulua vain viranomaisille. Sen lisäksi, että voimankäyttöön oikeutettujen henkilöiden edellytettiin olevan virkasuhteisia, heidän edellytettiin olevan voimankäyttökoulutuksen saaneita.

Koska jo hallituksen esityksessä voimakeinojen käyttöoikeus oli rajoitettu vain virkamiehille, perustuslakivaliokunta ei joutunut ottamaan kantaa ehdotetun tehtävän ja siihen kuuluvien toimivaltuuksien sekä toisaalta PL 124 §:n toisen virkkeen väliseen suhteeseen. Valiokunta tyytyi muistuttamaan siitä, että voimankäyttöoikeus merkitsee puuttumista perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sen vuoksi se piti tärkeänä voimankäyttöoikeuden uskomista vain niiden käyttöön koulutetuille henkilöille. Lisäksi voimankäyttökoulutuksessa oli valiokunnan mielestä syytä kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä.<sup>538</sup>

Hallituksen esityksestä ei ilmene, mitä ovat ne ”vastuukysymykset”, joiden nojalla säilöönottoyksikön henkilöstön on oltava palvelussuhteessa valtioon tai

---

<sup>536</sup> HE 192/2001, s. 38.

<sup>537</sup> HE 192/2001, s. 18.

<sup>538</sup> PeVL 54/2001, s. 5.

kuntaan. Käsitykseni mukaan julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytyksistä jo sinänsä voi seurata, että laissa tarkoitetun kaltaisia tehtäviä hoitava yksityinenkin taho olisi julkista valtaa käyttäessään ollut rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Välttämättä ei ole täysin selvää, mitä lisävastuuta tähän verrattuna merkitsee se, että voimankäyttöön oikeutetut henkilöt ovat hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa. Hallituksen esityksessä kiinnittää huomiota myös, että siinä merkittävän julkisen vallan käytön kriteerinä pidetään tehtäviä sinänsä ilman, että ratkaiseva paino olisi annettu tehtävän hoitamiseksi annettaville toimivaltuuksille. Tältä osin esityksen voi sanoa ainakin jossakin määrin eroavan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä.<sup>539</sup>

Mitä lain nojalla annettuihin toimivaltuuksiin tulee, niiden ei voida sanoa ratkaisevasti eroavan vartijalle ja järjestyksenvalvojalle tehtäviensä hoitamiseksi annetuista toimivaltuuksista. Suurimpana erona voidaan pitää jo lain tarkoituksesta perustellusti seuraavaa oikeutta poistumisen estämiseen. Toisaalta perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön perusteella tällaisenkin toimivaltuuden antamista yksityiselle olisi voitu perustella toimivaltuuksien alueellisesti tiukoilla rajoituksilla. Lain voimakeinojen käyttöoikeutta koskeva 36 § ei voimankäytön edellytysten arvioinnin suhteen muutoin eroa muussa lainsäädännössä olevista voimankäytösäännöksistä.

Kun totean, että voimakeinojen käyttöoikeus olisi aiemman – ja miksei myöhemmänkin – tulkintakäytännön valossa voitu antaa tai ainakin esittää annettavaksi myös muille kuin virkasuhteisille henkilöille, en tarkoita, että näin olisi todella pitänyt menetellä. Viime kädessä tässä arvioinnissa olisi kyse virkamieshallintoperiaatteeseen liittyvistä arvostuksista ja siitä kuinka tärkeänä ylipäätään pidetään jatkuvan vapaudenriiston kohteina olevien henkilöiden valvonnan uskomista vain virkamiehille. Tarkoitan vain sitä, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä olisi ollut saatavissa perusteluja muillekin ratkaisumalleille kuin sille, joka hallituksen esityksessä omaksuttiin.

Voimankäyttöön oikeutettujen henkilöiden koulutusvaatimusta voidaan pitää hyvin perusteltuna. Ennen kaikkea se merkitsi askelta siihen suuntaan, ettei hallinto-oikeudellisesta virkasuhteesta vielä sinänsä seuraa riittävää ymmärrystä voimakeinojen käyttöön liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Toisaalta pelkästään voimakeinojen käytön korostamista tässä suhteessa voidaan pitää yksipuolisena. Myös primääritason valtuuksien käyttämiseen – kyse on siis sellaisista valtuuksista, joihin vielä sinänsä ei liity oikeutta käyttää voimaa – liittyy merkittäviä henkilön koskemattomuutta, liikkumisvapautta ja vapaudenriiston edellytyksiä koskevia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Tulkinnassa

---

<sup>539</sup> Tosin ”ulkomaalaisten kohtelun” ja ”säilöönottotoyksikössä pitämisen” voi katsoa viittaavan tehtävän lisäksi myös sen suorittamiseksi annettaviin toimivaltuuksiin.

ei sen vuoksi tulisi keskittyä vain voimakeinojen käyttöoikeuteen vaan myös siihen, mihin käyttöoikeus kulloinkin liittyy.

## 2.9 *Rajanveto järjestyslaissa*

Järjestyslakiehdotuksesta antamansa lausunnon perustuslakivaliokunta aloitti jälleen kertaamalla omia aiempia lausuntojaan. Se viittasi tulkintakäytäntönsä muuttuneen perustuslakiuudistukseen asti noudatetusta tulkinnasta, jonka mukaan itsenäisen voimakeinojen käyttöoikeuden uskominen yksityisille edellytti lähtökohtaisesti perustuslainsäätämisyjärjestystä. Poliisilakiesityksestä antamassaan lausunnossa se oli jo livennyt tulkintansa ehdottomuudesta. Lausuessaan hallituksen esityksestä järjestyksenvalvojalaiksi se oli korostanut järjestyksenvalvojien valtuuksien olevan tapauskohtaisia ja ajallisesti rajoitettuja, minkä vuoksi järjestyksenvalvojille voitiin antaa oikeus voimakeinojen käyttöön ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä. Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan voinut turvautua enää järjestyksenvalvojalain yhteydessä esittämiinsä perusteluihin. Vartijoiden toiminta ei näet ollutkaan ”tapauskohtaista” ja ”ajallisesti rajoitettua”, vaan vartijoiden oli tarkoitus toimia voimankäyttövaltuuksin vartioimistehtävissä jatkuvasti. Tällöin valiokunta oli turvautunut siihen perusteluun, että vartijan valtuudet eivät olennaisesti eronneet yksityishenkilöllä olevista valtuuksista.<sup>540</sup>

Perustuslakivaliokunta olikin uuden tilanteen edessä lausuessaan hallituksen järjestyslakiesityksestä. Se ei voinut perustella lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä tapauskohtaisuudella ja ajallisilla rajoituksilla, koska järjestyslain nojalla asetettavien järjestyksenvalvojien oli tarkoitus toimia ehdotetuilla valtuuksilla jatkuvasti aivan samoin kuin vartijoidenkin. Myöskään se ei voinut nyt turvautua siihen, että lakiehdotuksessa järjestyksenvalvojalle esitetyt toimivaltuudet olisivat olleet lähellä yksityishenkilölle kuuluvia valtuuksia. Valiokunta joutuikin pohtimaan, tarkoittavatko järjestyksenvalvojille esitetyt järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävät kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttämistä.<sup>541</sup>

Koska esityksen mukaisessa tehtävässä oli valiokunnan mielestä asiallisesti ottaen samaan päämäärään tähtäävästä tehtävästä kuin poliisin toiminnassa, saattoi syntyä mielikuva, että kysymys oli poliisitoiminnan osittaisesta yksi-

---

<sup>540</sup> PeVL 20/2002, s. 3 – 4.

<sup>541</sup> PeVL 20/2002, s. 4. Tässä valiokunta esitti kysymyksen nimenomaan tehtävistä, mutta – kuten lausunnon jatko-osasta ilmenee, tehtävällä ei ollut merkitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, vaan ratkaisevassa asemassa oli toimivaltuuksien laatu.

tyistämisestä. Ratkaisevana tässä suhteessa valiokunta piti järjestyksenvalvojille annettavien toimivaltuuksien laatua. Se lähti siitä, että järjestyslain nojalla asetettaville järjestyksenvalvojille ei voida asettaa merkittävästi vartijan toimivaltuuksista poikkeavia valtuuksia. Laajemmat toimivaltuudet merkitsisivät perustuslain vastaista poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä.<sup>542</sup> Se ei olisi oikeusvaltiossa valiokunnan käsityksen mukaan myöskään asiallisesti toivottavaa. Tämän vuoksi valiokunta edellytti ensinnäkin, että järjestyslain nojalla asetettavalle järjestyksenvalvojalle ei anneta muille järjestyksenvalvojille kuuluvia säilöönottovaltuuksia. Valiokunta katsoi myös, että järjestyksenvalvojalain 7 §:n 1 momentin 3-kohdan mukainen poistamisoikeus tilanteessa, jossa henkilö jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn, muodostaisi järjestyksenvalvojalle ”poliisin toimivaltuuksille ominaisen, yksittäistapauksessa jokaista velvoittavan käskyvallan...”. Tämän valtuuden poistamista valiokunta piti yhtenä edellytyksenä sille, että esitys voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.<sup>543</sup>

Todettakoon erikseen, että perustuslakivaliokunta otti nimenomaisesti kantaan myös järjestyksenvalvojalain nojalla asetettavan järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeuteen. Se totesi, että ”kiinniottamisvaltuuksien ja kiinni otetun tarkastuksen osalta valiokunta ei pidä mahdollisena, että järjestyksenvalvojan oikeudet olisivat niissä toisenlaiset kuin vartijan vastaavat toimivaltuudet vartioimistehtävissä”.<sup>544</sup> Kuitenkin lakiin toteutuneessa muodossaan jäi oikeus muillekin järjestyksenvalvojille kuuluvaan järjestyksenvalvojalain 7 §:n 2 momentin mukaiseen kiinniottoon, jonka edellytyksenä on se, että henkilön paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa ja että kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. LYTP 28 §:n 2 momentin mukainen vartijan kiinniotto-oikeus taas vastaa sisällöltään käytännössä täysin PKL 1:1:n mukaista ns. jokamiehen kiinniotto-oikeutta. Järjestyslaissa tarkoitetuille järjestyksenvalvojille siis jäi enemmän toimivaltaa kuin mitä perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta mahdollisena.

Perustuslakivaliokunta edellytti myös, että järjestyksenvalvojen roolin poikkeuksellisuus näkyy jollakin tavoin säädöstekstistä. Roolin poikkeuksellisuudella valiokunta viittasi siihen, että vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen rooli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämi-

---

<sup>542</sup> Tässä lausunnossa valiokunta ei enää todennut ”pitävänsä selvänä”, että perustuslaki estää poliisitoiminnan yksityistämisen vaan lausui kategorisesti poliisitoiminnan yksityistämisen olevan ”perustuslain vastaista”.

<sup>543</sup> PeVL 20/2002, s. 4 – 5.

<sup>544</sup> PeVL 20/2002, s. 5.

sessä voi olla vain poliisin roolia avustava ja täydentävä.<sup>545</sup> Valiokunnan toive otettiin eduskunnan jatkokäsittelyssä huomioon. Hallintovaliokunta näet esitti, että lakiehdotuksen 22 §:n 1 momenttiin tehdään lisäys ”ylläpitämään poliisin apuna yleistä järjestystä ja turvallisuutta”. Hallintovaliokunta korosti omassa lausunnossaan myös, että vastuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä myös kauppakeskuksissa, joukkoliikennevälineissä ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille.<sup>546</sup>

Hiden piti asiantuntijalausunnossaan esityksen periaatteellisesti merkittävimpänä kohtana kysymystä järjestyksenvalvojien asettamisesta ja heidän toimivaltuuksistaan.<sup>547</sup> Viitaten perustuslakivaliokunnan aiemmin järjestyksenvalvoista ja var-tijoista antamiin lausuntoihin hän totesi niiden viittaavan eräällä tavalla siihen, etteivät vartioimisliikkeet voisi hoitaa järjestyksenvalvojatehtäviä järjestyslakiehdotuksessa esitetyllä tavalla. Hän otti jälleen esille kysymyksen poliisin resurssien vaikutuksesta PL 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymiseen. Kysymys oli ennen kaikkea säännöksen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta. Hiden pelkäsi tämän vaatimuksen voivan vesittyä siten, että vaatimuksen katsottaisiin aina täyttyvän poliisin resurssipulaan vetoamisella. Hän totesi sinänsä pitävänsä realiteettina poliisin resurssien puutetta ja katsoi, ettei kysymys ole helppo. Kuitenkin ”tämä huolimatta pitäisi kuitenkin vakavasti kysyä, voiko ja kuinka pitkälle PL 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen tyydyttämiseen riittää se, että julkinen valta ei vaan resurssoi viranomaisia ja tähän resurssien puutteellisuuteen samalla saattaa liittyä täysin tietoinen ajatus puuttuvien viranomaisresurssien korvaamisesta yksityistetyillä (ja yksityisesti maksetuilla) toiminnoilla”.<sup>548</sup> Hiden katsoi, että järjestyksessä tarkoitettu järjestyksenvalvojatoiminta sinänsä saattoi täyttää PL 124 §:ssä säädetty edellytykset. Kuitenkin ongelmalliseksi jäi joka tapauksessa kysymys siitä, oliko ehdotetussa järjestelyssä kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Hän piti ongelmaa laajakantoisempana kuin pelkästään järjestyslakiehdotusta koskevana. Kyse oli vähittäisen kehityksen luomasta tilanteesta, joka riippui merkittävästi paitsi poliittisista valinnoista myös perustuslain tulkinnasta. Hidenin mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnassa yleisillä paikoilla on kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Toisaalta hän

---

<sup>545</sup> PeVL 20/2002, s. 2 – 3. Ruotsissa on katsottu, että järjestyksenvalvojan rooli ylipäättään voi olla vain poliisin roolia täydentävä. Järjestyksenvalvoista annetun lain 1 §:n mukaan järjestyksenvalvojan tehtävänä on ”att medverka till att upprätthålla allmän ordning”. Ilmaisulla ”medverka till” on haluttu korostaa järjestyksenvalvojan poliisin toimintaa täydentävää merkitystä. Ks. Ds 2003:50, s. 31.

<sup>546</sup> HaVM 28/2002, s. 13. Sitä, mille muille viranomaisille kuin poliisille vastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sanotuilla alueilla kuuluu, hallintovaliokunta ei kuitenkaan esittänyt.

<sup>547</sup> Hiden 2002, s. 4. Hän muistutti myös siitä, etteivät järjestyksenvalvojia koskevat kysymykset saisi jäädä julkisen keskustelun kannalta herkullisempien kohtien varjoon. Hän lienee viitannut esimerkiksi seksin ostamista koskevaan kieltoon ja ulostamisen kriminalisointiin, joka Hidenin mielestä edusti ”mielenkiintoista näytettä normiuskosta”.

<sup>548</sup> Hiden 2002. s. 5 – 6.



esitti varauksen siitä, että lakiehdotuksen järjestyksenvalvoja koskevien säännösten valossa ei ollut selvää, kuinka merkittäväksi järjestyksenvalvojen tosiasiallinen rooli voi muodostua esimerkiksi Helsingin rautatieasemalla.<sup>549</sup>

Tuori piti lausunnossaan selvänä, että järjestyslakiehdotuksessa järjestyksenvalvojen esitettyjä tehtäviä oli pidettävä PL 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Tuori kritisoi esityksen perustelujen mainintaa siitä, että järjestyksenvalvojen toiminnassa olisi kyse yritysten ja yksityishenkilöiden omien turvallisuuteen liittyvien erityistarpeiden tyydyttämisestä. Hänen mukaansa kyse oli näet korostetusti yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, mitä voitiin pitää olennaisena erona verrattuna lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista. Hän katsoi, että ehdotetussa toiminnassa liikuttiin hyvin lähellä julkisen vallan tehtävien perinteistä ydintä.<sup>550</sup> Hän piti lakiesityksen 22 §:n 1 momentin säännöksen sanamuotoa järjestyksenvalvojen asettamisedellytyksistä liian väljänä ja edellytti selkeää ilmaisua järjestelyn poikkeuksellisuudesta.<sup>551</sup> Kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä Tuori tarkasteli lausunnossaan laajemmin. Hänen mukaansa järjestyslakiehdotus oli eräänlainen kombinaatio järjestyksenvalvoista ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetusta laista. Näistä laeista annetut perustuslakivaliokunnan lausunnot eivät soveltuneet käsillä olevaan lakiehdotukseen, koska kyse ei ollut ajallisesti tai tapauskohtaisesti rajatusta toiminnasta eivätkä järjestyksenvalvojen esitetyt valtuudet olleet myöskään lähellä yksityishenkilön oikeuksia. Tuori ilmoitti suhtautuneensa jo näihin aiemmissa lausunnoissa esitettyihin erityisperusteluihin kriittisesti ja pitäneensä järjestyksenvalvojen ja vartioimisliikkeiden toimintaa merkittävänä julkisen vallan käyttönä.<sup>552</sup> Edes siinä tapauksessa, että valiokunnan aiemmissa lausunnoissaan esittämiä erityisperusteluja pidettäisiin relevantteina, niillä ei Tuorin mielestä tässä tapauksessa ollut merkitystä. Jos lakiehdotuksen katsottaisiin olevan sopusoinnussa PL 124 §:n merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan virkkeen kanssa, olisi vaikea nähdä, ”mikä normatiivinen merkitys tälle rajaukselle enää jää sillä julkisen vallan käytön keskeisellä alueella, jota poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittava toiminta edustaa”.<sup>553</sup> Tuorin voi siis sanoa varsin selvästi edustaneen sitä kantaa, että lakiesityksen mukaisessa toiminnassa oli kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Neiglick totesi lausunnossaan, että julkiselle vallalle traditionaalisesti kuuluviksi katsottujen tehtävien yksityistämisessä PL 124 §:n asettamin edellytyksin on kyse poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Hänen mielestään olisi kuitenkin syytä pysähtyä miettimään sitä, kuinka pitkälle yksityistämisprosessia on syytä demokraattisessa yhteiskunnassa jatkaa. Turvallisuutta ylläpitävien teh-

---

<sup>549</sup> Hiden 2002, s. 6

<sup>550</sup> Tuori 2002a, s. 5 – 7.

<sup>551</sup> Tuori 2002a, s. 7.

<sup>552</sup> Tuori 2002a, s. 7 – 9. Tarkasti ottaen Tuori ei ollut yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevassa lausunnossaan suoraan todennut vartioimisliiketoiminnan olevan merkittävän julkisen vallan käyttöä, joskin siihen viittaavia piirteitä hänen lausunnostaan on mahdollista löytää.

<sup>553</sup> Tuori 2002a, s. 9.

tävien siirtäminen voisi olla uhka yhdenvertaisuudelle. Yksityistämisen sijasta Neiglick esittikin pohdittavaksi viranomaisten resurssien lisäämistä ja tehokkaampaa kohdentamista. Hän piti oikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta toivottavana, ettei tällaisiin säännöksiin tarvitsisi turvautua. Kuitenkaan hän ei pitänyt lakiesitystä perustuslain kannalta ongelmallisena esityksen sisältämien vähäisten perusoikeusrajoitusten vuoksi.<sup>554</sup> Neiglick ei erikseen käsitellyt kysymystä lakiesityksen suhteesta PL 124 §:n toiseen virkkeeseen, mutta hänen ei voida päätellä – yksityistämistä koskevista kriittisistä kommenteistaan huolimatta – pitäneen esitystä tältä osin perustuslain vastaisena.

Ilkka Rautio piti ehdotettujen järjestyksenalvojehtävien päällekkäisyyttä poliisin tehtäviin nähden ilmeisenä. Hän katsoi, ettei hallituksen esityksen perustelu, jonka mukaan esitys vastasi tosiasiallista käytäntöä, ollut kovin vakuuttava. Hän otti Tuorin lailla sen kannan, että verrattuna järjestyksenalvojia ja vartijoita koskeviin lakeihin lakiesitys merkitsi selvää laajennusta siihen käytäntöön, jonka perustuslakivaliokunta aiemmin oli hyväksynyt. Hän kyseenalaisti sen, olivatko järjestyksenalvojen ehdotetut valtuudet kaikin osin tehtävän hoitamiseksi välttämättömiä. Hän piti erittäin merkittävänä sellaista ratkaisua, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonta siirtyisi pois viranomaisilta kauppakeskuksissa ja asemilla. Hän lausui huolensa myös sen suhteen, miten järjestyslaissa tarkoitettuihin järjestyksenalvoihin kohdistuva valvonta kyetään järjestämään riittävän tehokkaasti. Selvää kantaa hän ei esittänyt siitä, oliko lakiesitystä pidettävä perustuslain vastaisena, mutta totesi sen olevan PL 124 §:n näkökulmasta joka tapauksessa ongelmallinen.<sup>555</sup>

Viljanen katsoi useiden muiden perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden tavoin, etteivät perustuslakivaliokunnan järjestyksenalvojalakiesityksestä antamassa lausunnossa esitetyt perusteet olleet nyt relevantteja. Kyse ei ollut enää tapauskohtaisesti ja ajallisesti rajoitetusta toiminnasta. Hän katsoi, että ehdotus merkitsisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävän siirtämistä merkittävässä määrin poliisilta yksityisille. Viljanen katsoi lakiesityksen järjestyksenalvojia koskevilta osiltaan olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta koskevan perusoikeussäätelyn ja perustuslain 124 §:n julkisen vallan käyttöä koskevan säätelyn kanssa. Viljanen esittikin ratkaisuksi ongelmaan joko sitä, että järjestyksenalvojia koskevat säännökset poistetaan järjestyslakiesityksestä tai vaihtoehtoisesti, että järjestyksenalvojen toimivaltuuksia kavennetaan ehdotetuista olennaisesti.<sup>556</sup>

Olli Mäenpää ei yksityiskohtaisesti arvioinut lausunnossaan järjestyksenalvojoatoimintaa PL 124 §:n näkökulmasta. Hän totesi, että kyseessä on julkisen

---

<sup>554</sup> Neiglick 2002, s. 4 – 5. Neiglickin yksityistymiskehitystä koskeva pohdinnat olivat lähes täsmälleen samoja, joita hän oli esittänyt jo yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lakiesityksen johdosta antamassaan asiantuntijalausunnossa. Lausunnossa toistuu myös se tyypillinen ajatuskulku, että kyse on yksityistämisestä ja tehtävien siirtämisestä viranomaisilta yksityisille, vaikka tosiasiaassa yksityiset turvallisuuspalvelut olivat hoitaneet tehtävää jo aiemmin.

<sup>555</sup> Rautio 2002, s. 4 – 5.

<sup>556</sup> V-P Viljanen 2002, s. 6 – 8.

hallintotehtävän hoitaminen ja piti ehdotusta PL 124 §:n vaatimusten kannalta asianmukaisena ja alaltaan riittävän rajoitettuna. Kuitenkin hän esitti huomautuksen niistä ongelmista, joita liittyi järjestyksenvalvojan asettamiseen ja valvontaan. Hänen mukaansa järjestyksenvalvojan asettajan, toimeksiantajan ja poliisin välinen vastuunjako pitäisi määritellä tarkemmin.<sup>557</sup> Perusteluja sille, miksi kysymys ei ole merkittävän julkisen vallan käytöstä, Mäenpään lausunnosta ei ilmene.

Kulla lähti myös siitä, että järjestyslain tarkoittamassa järjestyksenvalvonnassa kyse on julkisesta hallintotehtävästä. Hän piti laissa esitettyjen tehtävien antamista järjestyksenvalvojille tarkoituksenmukaisena. Järjestyksenvalvojille esitetyt toimivaltuudet oli myös säännelty tarpeeksi tarkasti.<sup>558</sup> Hän kiinnitti huomiota siihen, että koska järjestyksenvalvojan toiminta-alueet olivat yleisiä alueita, laissa olisi syytä selvyiden vuoksi käyttää järjestyksenvalvojien tehtävistä määrettä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Kulla arvioi lausunnossaan esitystä myös PL 124 §:n merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan toisen virkkeen näkökulmasta. Hän päätyi siihen, etteivät ehdotuksen säännökset olleet ristiriidassa PL 124 §:n siirtokiellon kanssa. Hän otti huomioon ensinnäkin sen, että ehdotetut järjestyksenvalvojan toimivaltuudet olivat jonkin verran suppeammat kuin järjestyksenvalvojilla yleensä. Tältä osin hän viittasi myös perustuslakivaliokunnan yksityisistä turvallisuuspalveluista antamaan lausuntoon, jossa kiinnitettiin kysymystä arvioitaessa huomiota toimi- ja voimankäyttövaltuuksien kokonaisuuteen. Mitä tuli perustuslakivaliokunnan järjestyksenvalvojajalaista antamaan lausuntoon, järjestykselaki ehdotus ylitti siinä mainitut rajat, koska kyse oli nyt mahdollisesti pysyvistä ja ympärivuorokautisista tehtävistä. Kullan arvioon vaikutti kuitenkin myös se, että järjestyksenvalvojalaki mahdollisti – perustuslakivaliokunnan mainitsemista tapauskohtaisista ja ajallisista rajoituksista huolimatta – myös jatkuvaluonteisen toiminnan esimerkiksi leirintäalueilla.<sup>559</sup>

Myös Majuri piti lausunnossaan aivan selvänä, että liikenneasemien, joukkoliikenteen kulkuneuvojen ja kauppakeskusten järjestyksenvalvonnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä ja katsoi toiminnan olevan osin päällekkäinen poliisin tehtävien kanssa. Hän kiinnitti Hidénin ja Neiglickin lailla huomiota myös siihen, että tehtävien yksityiselle antamisen tarkoituksenmukaisuutta perusteltiin poliisin voimavarojen vähäisyydellä. Hän totesi, ettei poliisin resurssien riittämättömyyttä voida pitää tehtävien siirtämisen asianmukaisena perusteena etenkin silloin, kun kyse oli valtion perustehtäviin kuuluvasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Tarkoituksenmukaisuus olisi perusteltava lähtien tehtävästä itsestään. Hän kuitenkin katsoi, että tarkoituksenmukaisuusperusteitakin olisi käsillä olevassa tilanteessa löydettävissä todeten, että ”täysillä poliisivaltuuksilla varustettujen poliisimiesten käyttö tällaisissa tehtävissä ei olisi kaikissa tapauksissa perusteltua tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta”. Kyse olisi poliisin toimintaa täydentävästä toiminnasta, joka suurelta osin

---

<sup>557</sup> Mäenpää 2002, s. 3.

<sup>558</sup> Kulla 2002, s. 4.

<sup>559</sup> Kulla 2002, s. 5.

perustui läsnäoloon ja sen ennaltaehkäisevään vaikutukseen.<sup>560</sup> Lakiesitys täytti Majurin mielestä myös perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset. Majuri arvioi perinpohjaisesti myös lakiesityksen suhdetta PL 124 §:n julkisen vallan käyttöä koskevaan toiseen virkkeeseen. Hän viittasi perustuslakivaliokunnan aiempiin, järjestyksenvalvojia ja vartijoita koskevien lakiesitysten yhteydessä esittämiin tulkintoihin. Hän totesi esityksen mukaisten järjestyksenvalvojen oikeuksien olevan vartijoiden toimivaltuuksia laajemmat ja lisäsi, että siihen asti järjestystä olivat valvoneet vartioimisliikkeiden vartijat vartijan toimivaltuuksilla.<sup>561</sup> Lakiesityksessä esitettyjen järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien rajausten lisäksi Majuri piti perusteltuna myös säilöönotto-oikeuden rajaamista pois järjestyslain mahdollistamien toimivaltuuksien piiristä. Oikeus henkilökoh-  
taiseen koskemattomuuteen merkittävällä tavalla puuttuvaan säilössäpitoon ei olisi tarpeellinen kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kul-  
kuneuvoissa, joissa henkilön poliisille luovuttaminen olisi viipymättä mahdol-  
lista. Kun tämän lisäksi otettiin huomioon toimivaltuuksien rajautuminen vain  
yleisille paikoille, tehtävän luonne poliisin tehtävää täydentävänä toimintana ja  
tapauskohtainen harkinta järjestyksenvalvojen asettamisessa, kyse ei ollut PL 124  
§:ssä tarkoitetusta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä.<sup>562</sup>

---

<sup>560</sup> Majuri 2002, s. 6. Ymmärrän Majurin perustelun siitä, että tarkoituksenmukaisuus on perustettava tehtävään itseensä. Kuitenkin Majurin näkemys johtaa minusta silmien sulkemiseen todellisuudelta, koska siinä ikään kuin asetetaan lähtökohdaksi, että poliisi voisi ja sillä olisi voimavaroja hoitaa järjestyksenvalvojille esitetty tehtävät. Juuri poliisin voimavarojen vähäisyys lieenee aikanaan johtanut siihen, että järjestyksenpito lakiesityksessä mainituilla alueilla oli keskittynyt vartioimisliikkeiden käsiin. Kriittinen voi olla myös sen Majurin näkemyksen suhteen, että täysillä poliisivaltuuksilla varustettuja poliisimiehiä ei tarvita tehtävässä, jossa toiminta perustuu ennaltaehkäisyyn ja näkyvyyteen. Vaikka poliisimiehellä olisi ”täydet” valtuudet, niitä ei ole pakko käyttää. Majurin ajatus johtaa kärjistettynä sellaiseen päätelmään, ettei normaaleja poliisimiehiä ole tarkoituksenmukaista käyttää sellaisiin tehtäviin, joissa heidän toimivaltuuksilleen ei välttämättä ole käyttöä.

<sup>561</sup> Majuri 2002, s. 7.

<sup>562</sup> Majuri 2002, s. 7 – 8.

Annetut asiantuntijalausunnnot voidaan tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

Asiantuntija	Kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä	Kyse ei merkittävän julkisen vallan käytöstä	Ei selvää kantaa	Kannan perustelut
Hidden	x			yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen yleisellä paikalla on merkittävän julkisen vallan käyttöä
Tuori	x			valtuudet eivät ajallisesti eikä tapauskohtaisesti rajattuja eivätkä lähellä yksityishenkilön toimivaltuuksia
Neiglick			x	ei erikseen käsitelty kysymystä
Rautio			x	kyseessä olisi selvä laajennus perustuslakivaliokunnan aiempaan käytäntöön
Viljanen	x			ehdotus merkitsisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävien merkittävää siirtoa poliisilta yksityisille
Mäenpää		x		ei selkeitä perusteluja
Kulla		x		toimivaltuudet JVL:n mukaisen järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia pienemmät
Majuri		x		toimivaltuudet JVL:n mukaisen järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia pienemmät; toimivaltuudet rajautuvat yleisille paikoille; tehtävän luonne poliisin toimintaa täydentävänä tehtävänä; tapauskohtainen harkinta järjestyksenvalvojen asettamisessa

## 2.10 *Rajanveto satamien turvatarkastusta koskevassa laissa*

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi kysymystä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle myös käsitellessään hallituksen esitystä laiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta. Lain taustana oli ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteeseen tehtyjen muutosten hyväksyminen. Sopimus oli saatettava voimaan lailla mm. sen vuoksi, että sopimuksessa oli perustuslain perusoikeuksia rajoittavia määräyksiä.<sup>563</sup> Esityksessä esitettiin tietyille henkilöille oikeutta tehdä laittomien aluksia tai satamarakenteita tai niissä olevia henkilöitä vahingoittavien tekojen estämiseksi turvatarkastuksia alukseen, aluksen lastiin, lastiysiköihin ja lastialustoihin, aluksen muonittamiseen ja aluksen varustamiseen käytettäviin tavaroihin ja satamarakenteeseen kuuluviin rakennuksiin, huonetiloihin ja säilytystiloihin. Turvatarkastus voitiin esityksen mukaan kohdistaa tietyin edellytyksiin myös matkustajiin, aluksella tai satamarakenteessa työskentelevään henkilöstöön tai niissä muutoin oleskelevaan henkilöön. Turvatarkastajana saattoi esityksen mukaan toimia paitsi poliisimies, rajavartiomies ja tullimies myös muu poliisin tehtävään hyväksymä henkilö, jos hän täytti järjestyksenvalvojalain mukaiset järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytykset. Kuitenkin viimeksi mainitut henkilöt eivät esityksen mukaan olleet oikeutettuja voimakeinojen käyttöön, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johtunut. Lain perusteluissa ei ollut mainintaa siitä, minkä vuoksi voimakeinojen käyttöoikeus ns. muilta turvatarkastajilta haluttiin evätä, mutta syynä lienee ollut perustuslakivaliokunnan aiempi tulkintakäytäntö. Lentokenttien turvatarkastuksista antamassaan lausunnossa PeVL 1/1994 valiokunta oli katsonut, ettei voimakeinojen käyttöoikeutta voida turvatarkastustehtävissä antaa muille kuin virkamiehille, minkä jälkeen mm. tuomioistuinten turvatarkastuksista annetussa lakiesityksessä voimakeinojen käyttöoikeutta muille kuin virkamiehille ei enää ollut edes esitetty.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan turvatarkastusten ripeän toimittamisen näkökulmasta olevan tarkoituksenmukaista, että viranomaisilla on virkamiesten lisäksi mahdollisuus käyttää tarkastuksissa tarvittaessa muitakin henkilöitä. Valiokunta piti oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaisina lakiesityksen säännöksiä turvatarkastajaksi hyväksymisen edellytyksistä ja poliisin hyväksymismenettelystä. Valiokunta muistutti myös siitä, että turvatarkastaja toimii tarkastustehtävässään rikoskeudellisella virkavastuulla. Jotta ehdotus voitiin säätää tavallisen lain säätä-

---

<sup>563</sup> HE 59/2004, s. 31. Pontimena yleissopimuksen muutoksille olivat puolestaan 11.9.2001 tapahtumat eli kansainvälinen terrorismi.

misjärjestyksessä, perustuslakivaliokunta edellytti, että oikeus tarkastaa kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja on rajattava turvatarkastajien toimivaltuuksien ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta piti myös ongelmallisena lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin säännöstä. Säännöksen mukaan poliisin hyväksymillä tarkastajilla ei ollut oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Valiokunta katsoi, että säännös on ongelmallinen nimenomaan sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Se totesi, että ”jos tarkoitus on, että tarkastajat eivät saa ehdotetussa laissa tarkoitettua tarkastusta toimittaessaan käyttää voimakeinoja, tulee sivulause tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta aiheuttavana poistaa momentista. Muussa tapauksessa säännökset tarkastajan voimankäyttövaltuuksista on yksilöitävä ehdotetussa laissa”.<sup>564</sup> Valiokunta päätyi siis toisenlaiseen lopputulokseen kuin mihin se oli päätenyt tuomioistuinten turvatarkastuksista antamassaan lausunnossa, jossa se oli pitänyt vastaavaa sääntelyä hyväksyttävänä. Voitaneen todeta, että valiokunnan toive toteutui ja mainittu sivulause poistettiin momentista eduskunnan jatkokäsittelyssä.

Valiokunnan lausunnon rivien välistä voitaneen lukea, että valiokunta olisi pitänyt mahdollisena itsenäisen voimakeinojen käyttöoikeuden antamista viranomaiskoneiston ulkopuolisille turvatarkastajille. Tähän suuntaan viittaa näet lausuma voimankäyttövaltuuksien yksilöimisestä ehdotetussa laissa. Käännekohtana lienee jälleen pidettävä valiokunnan järjestyksenväljalain säätämisen yhteydessä omaksumaa linjaa. Erona tuomioistuinten turvatarkastuksia koskevan lain säätämisvaiheen tilanteeseen oli se, että nyt hallituksen esityksessä ei ollut ensinkään mainittu vartioimisliikkeen palveluksessa olevan vartijan oikeutta käyttää voimakeinoja vartioimisliikkeitä koskevan lainsäädännön perusteella. Käsitykseni mukaan tätä käsitystä vastaan puhuvat kuitenkin ne samat seikat, joihin edellä on tuomioistuinten turvatarkastusten yhteydessä viitattu. Vartijan toimi- ja voimankäyttövaltuudet on sidottu vartioimistehtävien hoitamiseen eikä turvatarkastustoimintaa voida pitää vartioimistehtävien hoitamisenä. Jotta vartioimisliike ylipäättään voisi toimia satamien turvatarkastustoiminnassa, toimintaa suorittavilla vartijoilla tulisi lisäksi olla lain mukaisesti joko järjestyksenväljojan tai turvatarkastajan koulutus. Ongelmallisempi on kysymys järjestyksenväljojan oikeudesta käyttää järjestyksenväljalain mukaisia toimivaltuuksia turvatarkastustehtäviä suorittaessaan. Kun järjestyksenväljojan tehtävänä on pitää yllä järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia, turvatarkastustoimintaa voitaisiin hyvin perustein pitää tällaisen toiminnan osana. Joka tapauksessa olen samaa mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa siitä, että ehdotetussa muodossaan säännös voimakeinojen

---

<sup>564</sup> PeVL 16/2004, s. 7.

käytöstä olisi ollut omiaan aiheuttamaan tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta. Lakisystemaattiselta kannalta on ylipäättään pidettävä ongelmallisena muusta lainsäädännöstä johtuvien toimivaltuuksien käyttämistä tyystin toisen lain mukaisten tehtävien hoitamiseen ilman selvää viittaussäännöstä.

### *2.11 Rajanveto joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisessa*

Hallituksen esityksessä joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta esitettiin järjestyslain nojalla asetetulle järjestyksenvalvojalle oikeutta olla mukana joukkoliikenteen matkalippujen tarkastuksessa. Perustuslakivaliokunnalta pyydettiin kannanottoa lakiesityksestä. Jälleen kerran perustuslakivaliokunta teki ensin selkoa aikanaan omaksutusta lähtökohdasta, jossa merkittävänä julkisen vallan käyttönä oli pidetty itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja. Sen jälkeen se teki selkoa siitä, missä tilanteissa näin ei kuitenkaan ole asian laita.<sup>565</sup>

Perustuslakivaliokunta asetti ainoastaan yhden edellytyksen sille, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Se näet edellytti, että lain 11 §:n säännöstä tilanteista, joissa järjestyksenvalvoja voi poistaa matkaliputtoman matkustajan ilman tarkastajan pyyntöäkin, on muutettava. Lakiehdotuksessa itsenäisen poistamisoikeuden edellytykseksi oli esitetty, että asiasta on sovittu tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön kanssa. Valiokunta katsoi, ettei toimivalta voi perustua sopimukseen, vaan siitä on säädettävä lailla. Esitetyssä muodossaan ehdotus olikin valiokunnan mielestä tältä osin ristiriidassa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n kanssa. Julkisen vallan käytön oli perustuttava lakiin ja perusoikeuksien rajoituksista oli säädettävä lailla.<sup>566</sup>

Tietyllä tavalla vartijan ja järjestyksenvalvojan poistamiseen liittyvän toimivallan voi todeta aina perustuvan sopimukseen. Kun esimerkiksi vartioimisalueeksi voidaan LYTP:n mukaisessa toimeksiantosopimuksessa määritellä mikä tahansa alue ja kun poistamisoikeus on laissa sidottu vartioimisalueeseen, poistaminen perustuu asiallisesti sopimukseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 55/2005 ottamaa kantaa voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna sikäli, että esimerkiksi poistamisen kohteena olevalla henkilöllä ei olisi ollut siinä tapauksessa, että laki olisi hyväksytty alun perin esitetyssä muodossa, mitään mahdollisuutta kyetä itsenäisesti päättämään, onko järjestyksenvalvojalla käsillä olevassa tapauksessa itsenäistä poistamisoikeutta vai ei. Henkilö tuskin olisi voinut vaatia toimeksiantosopimusta tässä tarkoituksessa nähtäväkseen.

---

<sup>565</sup> PeVL 55/2005, s. 2 - 3.

<sup>566</sup> PeVL 55/2005, s. 3.



Sen sijaan muilta osin valiokunta ei pitänyt lakiesitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisena. Voimankäyttöoikeudet ja niihin liittyvät tilanteet oli valiokunnan mukaan ensinnäkin ehdotuksessa täsmällisesti ajallisesti ja paikallisesti rajattu. Perustuslakivaliokunta käytti myös kolmea muuta perustetta: järjestyksenvalvojaa koski lakiehdotuksessa säädetty voimakeinojen käytön liioittelun kieltö, järjestyksenvalvojan oli säädetty toimivan rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena ja järjestyksenvalvojalle esitettiin erillistä laissa säädettyä koulutusta.<sup>567</sup>

Perustuslakivaliokunnan perustelut ovat mielestäni joiltakin osin alttiita kritiikille. Järjestyksenvalvojaa koskisi voimakeinojen käytön liioittelun kieltö, vaikka siihen ei olisi suoraan erillislaissa viitattukaan. Se, että voimakeinojen käytön liioittelusta rangaistaan, on lakiin perustuva seuraus siitä, että joku niiden käyttöön oikeutettu syyllistyy siihen. Sitä, että siitä säädetään informatiivinen mutta käsitykseni mukaan tarpeeton erillismaininta erityislakiin, ei voida tehdä johtopäätöksiä säädösehdotuksen hyväksyttävyydestä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Myös valiokunnan mainintaan voimakeinojen käytön ajallisesta ja paikallisesta rajaamisesta voidaan puuttua. Vastaavasta rajauksesta kuin esimerkiksi kokoontumislain perusteella järjestettävien tilaisuuksien järjestyksenvalvonnassa ei tässä yhteydessä voida puhua, vaan matkalippujen tarkastustoiminnan on tarkoitus olla ainakin jollakin tavoin pysyväisluonteista, jos siitä on sovittu tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön kanssa.

## 2.12 *Rajanveto ilmailulaissa*

Ilmailulakiehdotuksessa, jolla esitettiin kumottavaksi mm. laki lentoliikenteen turvatarkastuksista, ei ollut säädöksiä turvatarkastajien toimivaltuuksista eikä heidän oikeudestaan voimakeinojen käyttöön. Sen sijaan ehdotuksen 65 §:ssä esitettiin säädettäväksi niistä keinoista, joita ilma-aluksen päälliköllä, miehistöllä ja matkustajilla oli käytettävissään järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi. Merkillepantavaa on, että ehdotuksessa – ja sittemmin toteutuneessa ilmailulaissa – puhutaan nimenomaan keinoista eikä voimakeinoista; varsinaiset toimivaltuudet ja niiden turvaamismahdollisuus viime kädessä voimakeinoin on ikään kuin sulautettu yhteen.<sup>568</sup> Ehdotuksessa edellytettiin, että ilma-alus on vaarassa tai matkustajien tai miehistön turvallisuus vaatii muutoin toimenpiteitä. Ilma-aluksen päällikölle esitettiin tällöin oikeutta käyttää kiinniottoa, henkilön tai tavaran tarkastusta

---

<sup>567</sup> PeVL 55/2005, s. 3

<sup>568</sup> Lain perusteluissa on käytetty termiä ”pakkokeino”. Ks. HE 139/2005, s. 50.

tai muita vastaavia järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran poistamiseksi tarvittavia keinoja. Keinojen oli oltava puolustettavia vaaran suuruus ja tilanne muutoinkin huomioon ottaen. Miehistön jäsenellä oli velvollisuus antaa päällikölle tarvittavaa apua. Lisäksi matkustajalle esitettiin oikeutta – ei velvollisuutta – antaa päällikön tai miehistön jäsenen kehotuksesta vastaavaa apua noudattaen näiden antamia ohjeita. Miehistön jäsenelle ja matkustajalle esitettiin oikeutta ryhtyä edellä mainittuihin estäviin toimenpiteisiin ilman päällikön kehotustakin, jos oli ilmeistä, että toimenpide oli välttämätön ilma-aluksen, siinä olevien henkilöiden tai tavaroiden suojelemiseksi. Vaikka esityksessä ei muutoin käytettykään termiä ”voimakeino”, esityksen 65 §:n 4 momentissa oli informatiivinen viittaus rikoslain voimakeinojen liioittelua koskeviin säännöksiin.

Perustuslakivaliokunta piti tarpeellisenä arvioida esitettyä sääntelyä perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden sekä lain 124 §:n julkisten hallintotehtävien siirtämisen näkökulmasta. Valiokunta lähti lausunnossaan siitä, että ilmailussa turvallisuus on yhä merkittävämmässä asemassa, minkä vuoksi siinä on mahdollista rajoittaa toisten perusoikeuksia. Valiokunta piti perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta liian väljänä sitä, että ehdotuksen 65 §:n 1 momentissa oli käytetty ilmaisua ”muita vastaavia keinoja”. Valiokunta pitikin tarpeellisenä täsmentää säännöstä siten, että siinä olisi lueteltu keinoja, joita järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi voitiin käyttää.<sup>569</sup> Valiokunnan lausuntoa voidaan pitää sikäli hieman epätarkkana, että keinoja oli kyllä lueteltu: näitä olivat kiinniotto sekä henkilön tai tavaroiden tarkastus. Ilmeisesti valiokunta tarkoitti, että muiden vastaavien keinojen mainitsemisen sijasta käytettävissä olevat keinot olisi tullut luetella ilmailulaissa tyhjentävästi. Lopulliseen ilmailulakiin perustuslakivaliokunnan paheksuma ilmaus kuitenkin jäi, koska eduskunnan liikennevaliokunta ei ottanut asiaan mitään kantaa.

Perustuslakivaliokunta ei ollut asettanut esittämäänsä muutosta edellytykseksi lakiesityksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Olisikin tarpeellista tutkia, kuinka usein eduskunnan jatkokäsittelyssä ylipäätään huomioidaan niitä perustuslakivaliokunnan esittämiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, joilla ei kuitenkaan ole vaikutusta lakiesityksen säätämisyjärjestykseen.<sup>570</sup> Perustuslakivaliokunnalta voisi odottaa kuvatus kaltaisessa tilanteessa myös perusteluja siitä, miksi seikka, joka valiokunnan mielestä ei selvästikään täytä perusoikeuksi-

<sup>569</sup> PeVL 48/2005, s. 4.

<sup>570</sup> Kyse on perustuslakivaliokunnan esittämistä suositusluonteisista näkökohdista, joita ei pidetä eduskuntaa velvoittavina toisin kuin lausuntojen loppuun kirjattuja ehtoja tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle. Ks. tästä esim. Saraviita 2009, s. 438.

en yleisten rajoitusedellytysten testiä, ei kuitenkaan vaikuta säätämisyjärjestykseen. Lopputuloksena ilmailulaissa on joka tapauksessa se, että käytettävissä ovat kaikki mahdolliset voima- ja muut keinot, kunhan nämä keinot vain täyttävät säännöksessä mainitut puolustettavuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta piti perusteltuna, että myös ilma-aluksen matkustajalle annettiin oikeus käyttää voimakeinoja lakiesityksessä mainituin tavoin. Se viittasi omiin aiempiin lausuntoihinsa, joissa voimakeinojen käyttöoikeuden antaminen oli katsottu sallituksi niissä tilanteissa, joissa viranomaisilla oli tilapäisluontoinen tarve saada ulkopuolista apua. Ilmailulaissa tarkoitetuissa tapauksissa matkustajan oikeus voimakeinojen käyttöön oli ajallisesti ja paikallisesti rajattu eikä valiokunnalla ollut esitettyyn sääntelyyn huomauttamista perustuslain 124 §:n kannalta. Kuitenkin se esitti liikenne- ja viestintävaliokunnan harkittavaksi, oliko voimakeinojen käyttöoikeus syytä antaa matkustajalle myös tavaroiden suojelemiseksi.<sup>571</sup> Liikenne- ja viestintävaliokunta kuitenkin katsoi – muuttaen maininnan tavarasta maininnaksi omaisuudesta – ettei viitasta voida poistaa, koska se perustui ns. Tokion sopimukseen, johon Suomi oli kansainvälisesti sitoutunut.<sup>572</sup>

### *2.13 Rajanveto laissa ydinenergiain muuttamisesta*

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 1/2008 kantaa hallituksen esitykseen ydinenergiain muuttamisesta myös perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen näkökulmasta. Valiokunta katsoi, että julkisen hallintotehtävän antaminen ydinlaitokselle on sinänsä tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Sääntelyä valiokunta piti pääosin täsmällisenä ja asianmukaisena. Valiokunta otti huomioon ydinvoimalan turvariskit ja piti sen vuoksi perusteltuna, että ”ydinlaitos itse ensivaiheessa pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen pääasiassa voimakeinoin”.<sup>573</sup>

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin ehdotettua sääntelyä myös eräiltä osin puutteellisena perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Valiokunta viittasi omiin aiempiin lausuntoihinsa todeten julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttävän, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. Sen vuoksi pelkästään lakiehdotuksen säännöstä, jonka mukaan ydinvoimalan turvahenkilös-

---

<sup>571</sup> PeVL 48/2005, s. 4.

<sup>572</sup> LiVM 26/2005, s. 3.

<sup>573</sup> PeVL 1/2008, s. 3.

tön vastuut on määriteltävä, ei voitu pitää riittävänä.<sup>574</sup> Toimivaltuuksien osalta valiokunta piti täsmentämättöminä lakiehdotuksen 71 §:n 3 momentin ja 7p §:n 3 momentin säännöksiä siitä, että turvaorganisaatioille ja turvahenkilöille sekä valmiusorganisaatioissa työskenteleville on annettava tehtävien mukaiset toimivaltuudet. Valiokunta korosti, että toimivaltuuksien perusteiden on käytävä ilmi laista. Voimakeinojen käytön suhteen perustuslakivaliokunta viittasi myös omiin aiempiin lausuntoihinsa, joiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä oli pidettävä mm. itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja.<sup>575</sup> Omiin lausuntoihinsa se viittasi myös todetessaan heti perään, että itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttö on kuitenkin mahdollista, jos se tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa tai jos kyse on tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua.<sup>576</sup> Tämän vaatimuksen perustuslakivaliokunta katsoi täyttyvän mm. sen vuoksi, että lakiesityksen mukaan lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa johtamisvastuu siirtyi poliisille. Lisäksi voimakeinojen käytön suhteellisuusvaatimus täyttyi valiokunnan mielestä, koska lakiesityksen mukaan voimakeinojen tuli olla puolustettavia.<sup>577</sup> Valiokunta totesi kuitenkin tarpeettoman väljäksi sääntelyn, jossa voimakeinojen käyttö rajattiin yleisesti turvaamistehtävän suorittamiseen. Se edellytti sääntelyn täsmentämistä ja rajaamista alueellisesti siten, että voimakeinoja voidaan käyttää lähinnä ydinlaitokseen alueella sekä ydinmateriaalin ja –jätteiden kuljetuksia ja varastointia turvattaessa. Lakiehdotusta muutettiin eduskunnassa vastaamaan perustuslakivaliokunnan tahtoa.

Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunta jätti voimakeinojen käytön hyväksyttävyyden riippumaan lähinnä vain siitä, että voimakeinojen käyttömahdollisuus tuli rajata alueellisesti. Sen sijaan se ei ottanut kantaa lakiehdotuksen mielestäni suurempaan voimakeinojen käyttöön liittyvään ongelmaan: voimakeinojen käyttötilanteet eivät ydinenergialaissa täysin vastaa turvahenkilöstölle

<sup>574</sup> PeVL 1/2008, s. 3. Lausunnosta käy myös ilmi, että valiokunta ei ollut aivan varma, mitä hallituksen esityksessä tarkoitettiin vastuiden määrittelyllä. Se näet totesi, että jos vastuulla tarkoitetaan virkavastuun sijasta esimerkiksi tehtäväaluetta tai –jakoa, vastuuta koskevia mainintoja on syytä täsmentää tai ne on poistettava laista.

<sup>575</sup> PeVL 1/2008, s. 3. Valiokunta viittasi lausuntoihinsa PeVL 55/2005 ja PeVL 19/2005.

<sup>576</sup> Tässä valiokunta viittasi lausuntoihinsa PeVL 48/2005, PeVL 49/2004 ja PeVL 20/2002.

<sup>577</sup> PeVL 1/2008, s. 3 - 4. Valiokunnan huomautus voimakeinojen suhteellisuusvaatimuksen täytymisestä on mielestäni turha. En tarkoita sitä, että pitäisin suhteellisuusvaatimuksen edellyttämistä turhana vaatimuksena vaan sitä, että sillä ei ole edellytyksenä juurikaan merkitystä harkittaessa merkittävän julkisen vallan käytön kriteerien täyttymistä perustuslain 124 §:n valossa. Perustuslakivaliokunnalla ei liene ollut käsiteltävänänsä yhtään sellaista lakiehdotusta, jossa olisi ehdotettu rajatonta voimakeinojen käyttöoikeutta jollekin ryhmälle. Tämän vuoksi tosiasialliset merkittävän julkisen vallan käytön rajan arvioimisessa käytettävät kriteerit olisi löydettävä jostain muualta kuin niistä kriteereistä, jotka käytännössä kaikki voimakeinojen käyttöoikeutta koskevat lakiesitykset täyttävät.

lain 7 m §:ssä myönnettyjä toimivaltuuksia. Toimivaltuudet liittyvät näet ainoastaan turvatarkastuksesta tai alkoholin tai huumaavan aineen toteamiseksi tehtävästä kokeesta kieltäytyneen tai päihdyttävien aineiden vaikutuksen alaisena olevan henkilön poistamiseen. Sen sijaan voimakeinot voivat liittyä lain 7 o §:n mukaan henkilön paikalta poistamisen lisäksi välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon ehkäisemiseen, henkilön pääsyn estämiseen, pakene-  
misen estämiseen, kiinniottamiseen, kiinniotetun tarkastamiseen, esineen tai aineen poisottamiseen sekä esteen poistamiseen. Esimerkiksi kiinniottamisen edellytyksistä ei laissa ole säädetty mitään. Voidaan siis todeta toimivaltuuksia koskevien primäärinormien osittain puuttuvan ja sääntelyn olevan kokonaisuudessaan voimakeinojen käyttöä koskevien sekundäärinormien varassa. Asiallisesti ollaan vaarallisen lähellä sitä, että toimivaltuuksien katsotaan perustuvan turvahenkilöstön tehtäviin, minkä voisi katsoa merkitsevän eräänlaista yleistoimivaltuusajattelua.

## ***2.14 Rajanveto laissa järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvoista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta***

Hallituksen järjestyslain 22 §:n ja eräiden muiden säännösten muuttamista koskevan esityksen painopisteenä oli järjestyksessä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen toimialueiden laajentaminen käsittämään myös lentopaikat, satamat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteet. Koska järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia ei esitetty muutettaviksi siitä, miten ne järjestyslain perusteella muutoin määräytyivät, perustuslakivaliokunta joutui arvioimaan vain toimialueiden laajennuksen merkitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Valiokunta ei pitänyt ongelmallisena järjestyksenvalvojan toimialueen laajentamista satamiin ja lentopaikoille vaan katsoi, että järjestyksen ylläpidon kannalta nämä paikat ovat muiden liikenneasemien kaltaisia ja järjestyksenvalvojen asettamista voidaan arvioida valtiosääntöoikeudellisesti samalla tavoin.<sup>578</sup> Sen sijaan se piti järjestyksenvalvojen asettamismahdollisuutta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin olennaisempana laajennuksena. Valiokunta katsoi tehtävien tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen yleisellä tasolla kohdistuvan tarpeellisuusedellytyksen täyttyneen. Se totesi, että ”poliisin säännönmukainen läsnäolo terveyden- ja sosiaalitoimen toimipisteissä ei ole mahdollista ja järjestyksenvalvojan läsnäolo on omiaan ennaltaestämään häiriötilanteita ja he voivat

---

<sup>578</sup> PeVL 13/2010, s. 2.

tarvittaessa välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämiseksi”.<sup>579</sup>

Perustuslakivaliokunta otti kantaa myös järjestyksenvalvojien asettamiseen ehdotuksessa tarkoitettujen toimialueiden välittömään läheisyyteen. Hallituksen esityksessä oli näet ehdotettu poistettavaksi edellytys, jonka mukaan järjestyksenvalvojan toimialue voidaan vain tarvittaessa ulottaa paikan tai kulkuneuvon välittömään läheisyyteen. Siten esitys olisi sellaisenaan toteutuessaan merkinnyt sitä, että järjestyksenvalvojia olisi voitu asettaa paikan tai kulkuneuvon läheisyyteen ilman erillistä tarveharkintaa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin muistutti, että järjestykselain mukaisiin toimialueisiin ei liity yleisötilaisuuksien poikkeusjärjestelyjen tarvetta, ”vaan ne ovat paikkoja, joihin johtavilla tiealueilla ja paikoitusalueilla yleisö kulkee säännöllisesti ja joiden järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtiminen on syytä rajata viranomaisille”. Tämän vuoksi järjestykselaissa oli perustuslakivaliokunnan mukaan syytä säilyttää tarpeellisuusedellytys.<sup>580</sup> Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan asettanut muutosta ehdoksi lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta otti PL 124 §:n edellytyksistä kantaa lähinnä tarpeellisuusedellytykseen. Siinä se perusti käsityksensä mm. siihen, ettei poliisin säännönmukainen läsnäolo sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteissä ole mahdollista. Valiokunnan voi näin sanoa ottaneen poliisin resurssit huomioon osana tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä. Valiokunnan olisi kuitenkin ollut mielestäni syytä arvioida järjestyksenvalvojan toimintaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteissä myös PL 124 §:n perusoikeuksia ja oikeusturvaa koskevien edellytysten valossa. Esimerkiksi sairaalassa järjestyksenvalvojan toiminta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä olisi sovitettava yhteen myös potilaan oikeuksien kanssa. Potilaalla saattaa olla oikeus hoitoon myös esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että hän käyttäytyy tavalla, joka oikeuttaisi järjestyksenvalvojan muussa tapauksessa käyttämään toimivaltaansa. Toimintaympäristönä sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteet eroavatkin käsitykseni mukaan muista järjestyksenvalvojan toimialueista juuri siten, että niissä erilaisten perusoikeuksien välinen jännite saattaa konkretisoitua muita toimialueita helpommin.

---

<sup>579</sup> PeVL 13/2010, s. 2.

<sup>580</sup> PeVL 13/2010, s. 3.

### 3 Kokoavia päätelmiä yksityisten turvallisuuspalvelujen ja perustuslain 124 §:n suhteesta

Keravuori-Rusanen on lähtenyt siitä, että vaikka perustuslain 124 §:ssä ei ole merkittävää julkisen vallan käyttämistä lukuun ottamatta ole asetettu sisällöllisiä rajoituksia muille kuin viranomaisille annettaville julkisille hallintotehtäville, tehtävien luovutusta ei näissä puitteissa kuitenkaan voida tulkita täysin vapaasti. Keravuori-Rusanen viittaa käsityksensä tueksi siihen mm. saksalaisessa doktriinissa omaksuttuun käsitykseen, jonka mukaan valtion ydintehtäviä ei voida luovuttaa viranomaistahojen ulkopuolelle. Kyse on valtion olemassaolon perusteita välittömästi palvelevista tehtävistä, joihin kuuluu mm. sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä poliisitoimi. Keravuori-Rusanen myöntää, että suomalaisessa oikeudessa ei ole vastaavaa doktriinia, mutta katsoo doktriinin kuitenkin saavan tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.<sup>581</sup> Hän toteaa myös, että ”poliisitoimintaan kohdistetun oikeusvaltiollisen yksityistämiskiellon ei ole katsottu asettavan esteitä poliisin toimintaa yksittäistapauksissa täydentävien ja avustavien sekä poliisin ydintoimintoihin nähden vähämerkityksisten liitännäistehtävien antamiseen viranomaisorganisaation ulkopuolisille”.<sup>582</sup>

Perusoikeuskulttuuria on voimallisesti muuttanut vuoden 1995 perusoikeusuudistus, ja virkamieshallintoperiaate on ainakin jollakin tasolla nimenomaisesti muotoiltu uuden perustuslain 124 §:ssä. Perustuslakivaliokunnalta ei myöskään aiemmin ole pyydetty lausuntoa kaikkien niiden ihmisten perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvien lakiesityksien tapauksissa, joissa lausunto nykyään automaattisesti pyydetään.<sup>583</sup> Tämän vuoksi ollaan jouduttu aivan uuteen tilanteeseen arvioitaessa ”vanhoja” toimivaltuuksia uusien perusteiden valossa. Perustuslain 124 §:n säännöstä on ylipäätään pidetty melko onnistuneena.<sup>584</sup>

---

<sup>581</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 475 – 477. Keravuori-Rusanen vetoaa erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon LYTP:sta, jossa valiokunta oli pitänyt selvänä, että perustuslaki estää poliisitoiminnan osittaisenkin yksityistämisen.

<sup>582</sup> Mts. 478.

<sup>583</sup> Nieminen on muistuttanut siitä, että esimerkiksi lastensuojelulainsäädäntö on tullut perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi vasta 2000-luvun uudistuksia tehtäessä. Ks. Nieminen 2009, s. 34.

<sup>584</sup> Oikeusministeriön perustuslakityöryhmä on mietinnössään katsonut perustuslain 124 §:n täyttäneen sille asetetun tavoitteen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta. Työryhmä on pitänyt oikeansuuntaisina aiemman seuranta-työryhmän päätelmiä, joiden mukaan säännös on saanut tulkintakäytännössä vakiintuneen sisällön, mutta sen huomioinen lainvalmistelussa kaipaisi vielä tehostamista. Ks. Työryhmämietintö 2008:8, s. 72 – 73.

Perustuslakivaliokunnan yksityishenkilölle annettavia voimankäyttöoikeuksia koskeva tulkintakäytäntö voidaan tiivistää seuraavan taulukon muotoon:

Lakiesitys	Valiokunnan lausunto	Millä edellytyksillä yksityishenkilön oikeus käyttää voimaa ei ollut merkittävää julkisen vallan käyttöä (pääasiallinen syy)?
Lentoliikenteen turvatarkastuksista annettu laki	PeVL 1/1994	yksityisille turvatarkastajille ei oikeutta voimakeinojen käyttöön
Poliisilaki	PeVL 15/1994	yksityisille ei erityisiä poliisivaltuuksia voimakeinojen käyttöön; yksityishenkilölle oikeus poliisille annettavaan voimankäyttöapuun, koska apu tilapäisluonteista
Järjestyksenvalvojalaki	PeVL 44/1998	valtuudet liittyvät yksittäiseen tilaisuuteen ja ovat näin tapauskohtaisia ja ajallisesti rajattuja
Turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettu laki	PeVL 2/1999	voimakeinojen käyttöoikeus vartijalle, koska se on välitön ja välttämätön jatke turvatarkastustoiminnalle
LYTP	PeVL 28/2001	vartijan toimivaltuudet pyritty saattamaan lähelle yksityishenkilön oikeuksia
Järjestyslaki	PeVL 20/2002	esitettyä säilöönotto- ja JVL 7 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaista oikeutta ei saanut myöntää järjestyksenvalvojalle
Satamien turvatarkastuksia koskeva laki	PeVL 16/2004	säännökset voimankäyttövaltuuksista on yksilöitävä ehdotetussa laissa
Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta	PeVL 55/2005	voimankäyttöoikeudet ajallisesti ja paikallisesti rajattuja
Ilmailulaki	PeVL 48/2005	matkustajan oikeus voimankäyttöön ajallisesti ja paikallisesti rajattu
Laki ydinenergiain muuttamisesta	PeVL 1/2008	rajattu tila tai tilanne; tilapäisluonteinen tarve

Eräänlaisena käännekohtana perustuslakivaliokunnan tulkintadoktriinissa voidaan pitää valiokunnan järjestyksenvalvojalakiehdotuksesta antamaa lausuntoa. Tulkintakäytäntöä voimakeinojen antamisesta yksityiselle on pidetty suhteellisen selvänä perustuslakivaliokunnan järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamaan lausuntoon saakka. Tämän lausunnon seuraaminen on avannut portit voimakeinojen käytön uskomiselle yksityiselle myös muissa tapauksissa. Kun tarkastellaan kolmea yksityisten turvallisuuspalveluiden toiminnan kannalta



keskeistä lakia – näitä lakeja ovat laki järjestyksenvalvojista, laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ja järjestyslaki – voidaan niistä päätellä perustuslakivaliokunnan käytännön ainakin eräällä tavalla lieventyneen. Järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamassaan lausunnossa valiokunta perusteli yksityiselle annettavia voimankäyttövaltuuksia sillä, että ne olivat tapauskohtaisia ja ajallisesti rajattuja, vaikka nämä perusteet tosiasialla pätevät lähinnä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestyksenvalvojiin. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lakiesityksen kohdalla valiokunta ei voinut turvautua enää tähän perusteluun, koska kyse ei ollut selvästikään ajallisesti rajatusta tai tapauskohtaisesta toiminnasta. Niinpä valiokunta pitikin ratkaisevana, että yksityiselle annettavat valtuudet eivät merkittävästi poikkea yksityishenkilön valtuuksista. Tässä sen voi sanoa ikään kuin jättäneen huomiotta, ettei yksityishenkilö ylipäättään käytä hänelle kuuluvia oikeuttamisperusteita julkisen vallan käytön tarkoittamassa mielessä. Lausuessaan järjestyslaista valiokunta ei voinut turvautua enää aiemmin käyttämiinsä perusteluihin, koska kyse ei ollut ajallisesti rajatusta tai tapauskohtaisesta toiminnasta eivätkä järjestyksenvalvojalle esitetyt valtuudet myöskään olleet lähellä yksityishenkilön valtuuksia. Valiokunta edellyttikin tiettyjen valtuuksien poistamista, mutta edelleen voidaan kysyä, kuinka lähellä yksityishenkilön valtuuksia enää ollaan.

Varsin ongelmallisena voidaan pitää perustuslakivaliokunnan useissa lausunnoissaan ilmaisemaa rajanvetoa, jonka mukaan PL 124 §:n viimeisen virkkeen näkökulmasta on ratkaisevaa, etteivät toimivaltuudet saisi erota ratkaisevasti yksityishenkilölle muutoin annetuista valtuuksista, joilla tarkoitetaan rikos- ja pakkokeinolain oikeuttamisperusteita. Valiokunta jättää näin lausussaan tilaa kriittiselle arvioinnille. Ensinnäkin valiokunta implisiittisesti tulee ikään kuin todenneeksi, ettei kaikille kuuluvia voimankäyttövaltuuksia ole tarpeen pohtia perustuslain 124 §:n valossa. On myönnettävä, että valiokunta on tässä sikäli oikeassa, että PL 124 §:n säännöksessä kyse on nimenomaan julkisen hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille. Valiokunta ei voi – eikä sen pidä – arvioida sitä, käyttääkö yksityishenkilö esimerkiksi hätävarjelutilanteessa merkittävää julkista valtaa. Valiokunta ei kuitenkaan mielestäni ota huomioon, että vartija tai järjestyksenvalvoja käyttää yksityishenkilölle annettuja voimankäyttövaltuuksia nimenomaan työssään. Jos näihin valtuuksiin ei tällöin kohdisteta valtiosääntöoikeudellista arviointia, merkittävä osa yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden tosiasiallisesta vallankäytöstä jää arvioinnin ulottumattomiin. Jos vartijalle tai järjestyksenvalvojalle ei annettaisi mitään erityisiä toimivaltuuksia, koko toiminta mahdollisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä olisi etukäteisen perustuslakikontrollin ulottumattomissa. Jos vasta jokamiehen oikeuksia merkittävästi suuremmat toimivaltuudet

johtavat niiden pitämiseen merkittävänä julkisen vallan käyttönä, kynnys on erittäin korkealla.

Ongelmallisena voidaan pitää myös PL 124 §:n säännöksen ensimmäisen ja toisen virkkeen suhdetta. Valiokunnan tulkintakäytännöstä on pääteltävissä virkeitä tulkittavan itsenäisesti siten, että ensin arvioidaan julkisen hallinto-tehtävän yksityisille antamisen edellytyksiä ja sen jälkeen erikseen toiminnan luonnetta mahdollisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä vain aiottujen toimivaltuuksien valossa. Tällöin on mahdollisuus päätyä tulkintaan, jonka mukaan tehtävät eivät itsessään voi olla merkittävänä julkisen vallan käyttöä, vaan arviointiin vaikuttaisi vain toimivaltuuksien luonne. Tällä tulkinnalla esimerkiksi julkisen vallan ydintehtävänä pidettäviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä voitaisiin PL 124 §:n ensimmäisen virkkeen edellytysten täytyessä yksityistää aina, kun toimivaltuudet eivät olennaisesti poikkea jokamiehenoikeuksista. Riittävää olisi, että tehtävien antaminen yksityiselle olisi tarpeen niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja että PL 124 §:n ensimmäisessä virkkeessä mainitut edellytykset muutoinkin täyttyisivät.

Perustuslakivaliokunnan antamista lausunnoista on selkeästi pääteltävissä, että se on toisen PL 124 §:n toisen virkkeen tulkinnassaan pannut painoa melkeinpä ainoastaan toimivaltuuksien laadulle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä eivät ole tehtävät, joissa toimivaltuudet eivät merkittävästi eroa jokaiselle kuuluvista oikeuksista. Järjestyslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa valiokunta tosin totesi yksityisille vartioimisliikkeille annetun tehtävän voivan olla vain poliisin tehtävää täydentävä. Kuitenkin voitaneen päätellä, että valiokunnan kannanotto liittyi nimenomaan PL 124 §:n ensimmäisen virkkeen tulkintaan. Käsitykseni mukaan valiokunnan tulkintakäytännössä olisikin syytä painottaa yksityiselle annettavien toimivaltuuksien lisäksi myös yksityisen tehtäviä arvioitaessa julkisen vallan käytön merkittävyyttä PL 124 §:n näkökulmasta. Tulkinta olisi tällöin kokonaisvaltaista ja siinä otettaisiin huomioon sekä yksityiselle annettavien tehtävien että toimivaltuuksien laatu. Kyse voisi siten olla viranomaisille kuuluvasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä siinäkin tapauksessa, että niiden hoitamiseksi annetut valtuudet eivät eroaisi yksityishenkilön valtuuksista – ja jopa silloin, kun niiden hoitamiseksi ei annettaisi mitään valtuuksia – jos yksityiselle esitetyn tehtävän kuitenkin katsottaisiin olevan julkiselle vallalle kuuluvien tehtävien ydinalueella.

Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevista lakiesityksistä antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta näyttäisi tarkastelleen toimivaltuuksia kokonaisuutena siten, että toimivaltuuksina olisi pidetty sekä yksipuolista oikeutta toisen oikeuspiiriin puuttumiseen että tämän puuttumisen toteuttamisen

turvaavaa oikeutta voimakeinojen käyttöön Lähtökohtaa onkin pidettävä perusteltuna: julkisen vallan käyttöön liittyvä yksipuolisuuselementti toteutuu jo toisen oikeuspiiriin puuttumisella eikä vasta voimakeinojen käytöllä. Kuitenkin on olemassa viitteitä siitä, että joissakin lausunnoissaan perustuslakivaliokunta olisi pitänyt ratkaisevana merkittävän julkisen vallan kynnyksen ylittymisessä nimenomaan yksityiselle annettua oikeutta voimakeinojen käyttöön. Esimerkiksi turvatarkastuksia koskevissa lakiesityksissä valiokunta näyttäisi menetelleen tällä tavoin.

Eräänä keskeisenä ongelmana lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa voidaan pitää haastetta, joka liittyy Pohjolaisen mainitsemaan dilemmaan: perusoikeusuudistuksen jälkeen ei voida lähteä automaattisesti siitä, että se sääntely, joka aiemmin on ollut perustuslain näkökulmasta asianmukaista, olisi sitä myös uudistuksen voimaantulon jälkeen. Asiaan liittyy myös se, että yksityiselle annettavia voimakeinojen käyttöoikeuksia koskevat lait eivät aiempina vuosikymmeninä ole joutuneet ensinkään perustuslakivaliokunnan tarkasteluun. Pragmaattisesta näkökulmasta vaihtoehdot ovat kuitenkin vähissä. Voidaan ensinnäkin hyväksyä laki aiempaa vastaavassa muodossa, jolloin se voi olla ristiriidassa uuden perustuslain kanssa. Toiseksi laki voidaan jättää hyväksymättä, jolloin tulisi huolehtia riittävien resurssien varaamisesta viranomaisko-neistolle. Kolmanneksi voidaan hyväksyä laki siten, että ristiriitaa perustuslain näkökulmasta ei voi tulla. Tällöin valtuudet saattavat kuitenkin osoittautua riittämättömiksi.<sup>585</sup> Kaikissa tapauksissa on muistettava, että voimakeinojen käytön mahdollistava toiminta on useissa tapauksissa ollut yksityisten tahojen hoidettavana vuosikymmenten ajan ja toiminnan perustuslainmukaisuus on tullut arvioitavaksi aivan uudessa valossa ensimmäisen kerran perusoikeusuudistuksen jälkeen. Merkittäviä muutoksia olemassaolleisiin valtuuksiin on tällöin vaikea tehdä kajoamatta viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalvelujen välistä työnjakoa koskeviin perustavanlaatuisiin rakenteellisiin kysymyksiin.

Lopuksi on paikallaan kosketella perustuslakivaliokunnan roolia, jota Juha Lavapuro on nimittänyt valtiosääntömanagerialismiksi. Lavapuro katsoo suomalaisen valtiosääntöoikeuden pitkänä linjana olevan ”hiljaisesti tehty oletus perusoikeuksien viimekätisestä alisteisuudesta niille päämäärille, joita lainsäätäjä katsoo valitsemillaan keinoilla kulloinkin tarpeelliseksi edistää tai joiden toteuttamista poliittisen todellisuuden katsotaan muutoin edellyttävän”. Lopputuloksena on perustuslain sisältöjen joustaminen kiperissä tapauksis-

---

<sup>585</sup> Esimerkiksi Pohjolainen ehdottaa – esittäessään vartijoiden toimivaltuuksien jättämistä jokamiehenoikeuksien varaan – sitä, että jos henkilö ei noudata vartijan antamaa poistumiskehotusta, paikalle voitaisiin kutsua poliisi. Ks. Pohjolainen 2001, s. 7. Jos poliisin toimintavalmiusajat rikostapauksissakin ovat kuitenkin pitkiä, on oletettavaa, että henkilön poistaminen vartijan pyynnöstä ei olisi poliisin prioriteettijärjestyksen kärkeisjoilla.

sa. Valtiosääntöoikeudelliset käytännöt muuntuvat poliittisen vallankäytön instrumentalismien oikeutukseksi sen sijaan, että ne toimisivat rajoitteena sille.<sup>586</sup> Lavapuron mukaan suomalainen perustuslakikontrolli typistyy valtiosääntötekniiseen tarkastustoimintaan sen sijaan, että se olisi lain päämäärien ja keinojen hyväksyttävyyden perinpohjaista arviointia.<sup>587</sup> Hän katsoo, että ”nykyformalismien tyypillisintä muotoa edustavat perustuslakikontrollin keskittyminen teknisluonteiseen sanonnalliseen hienosäätöön sekä valiokunnan argumentaation kaavamaistuminen asiayhteydestä irrotettujen yleisten tulkintalauseiden toistoksi”.<sup>588</sup> Mielestäni perustuslakivaliokunnan yksityisistä turvallisuuspalveluista antamissa lausunnoissa voidaan paikallistaa Lavapuron mainitsemia piirteitä. Esimerkiksi kysymys viittaussäännösten hyväksyttävyydestä tai vaatimus järjestyksenvalvojan poliisia vain täydentävän roolin kirjaamisesta säädöstekstiin ilmentävät tietynasteista formalismia sisällöllisiin kysymyksiin keskittymisen sijasta.

## 4 Virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja

### 4.1 *Virkavastuun perusteista*

Rikoslain virkavastuuta koskeva 40 luku on käytännössä kokonaisuudessaan uusittu 1.10.2002 voimaantulleella lailla. Samalla rikosoikeudellista virkamieskäsittelyä on uusittu siten, että vanha RL 2:12:n virkamiesmääritelmä on siirretty RL 40 lukuun. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen kannalta merkityksellinen on RL 40:12:n soveltamisalasäännös, jonka mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä puolestaan tarkoitetaan RL 40:11:n 5-kohdan mukaan mm. sitä, joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen.

Lain perustelujen mukaan määrittelyssä on kyse oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukaisesta julkisen vallan käytön ydinalueesta. Säännöstä sovelletaan myös tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön eli siihen, että henkilö lakiin perustuvien oikeuksien tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että RL 17:6:ssa tarkoitettu järjestystä ylläpitävä henkilö käyttää tehtävässään julkista valtaa. Rajana on kuitenkin perustelujen mukaan se, ettei rikosoikeudellista virkavastuuta ole tarkoitus ulottaa siihen lainsäädäntöön perustuvaan vallan käyttämiseen, johon

---

<sup>586</sup> Lavapuro 2010, s. 7.

<sup>587</sup> Lavapuro 2010, s. 11.

<sup>588</sup> Lavapuro 2010, s. 24.

jokainen on oikeutettu PKL 1:1:n mukaisen jokamiehen kiinniotto-oikeuden perusteella. Perusteluissa katsotaan, että ”julkisen vallan käytölle virkavastuun perustavana tekijänä on ominaista, että julkisen vallan käyttö ilmentää yhteiskunnan toimintaa, jolla sen elimet toteuttavat oikeusjärjestystä. Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista myös se, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Jokamiehen kiinniotto-oikeus ei perusta tällaista velvollisuutta”.<sup>589</sup>

Täydellistä perustelua sille, miksi jokamiehen kiinniotto-oikeuden kaltaisen oikeuttamisperusteen käyttöä ei pidetä julkisen vallan käyttönä, edellä esitetyt lain perustelut eivät tuo. Voidaan ensinnäkin kysyä, miksi lain perusteluissa on julkisen vallan käytön ulkopuolelle jätetty vain pakkokeinolain mukainen jokamiehen kiinniotto-oikeus. Niillä seikoilla, jotka puoltavat kiinniotto-oikeuden jättämistä julkisen vallan rikosoikeudellisen määrittelyn ulkopuolelle, voidaan puoltaa samaa menettelyä myös hätävarjelun, pakkotilan ja itseavun suhteen. Myöskään viimeksi mainitut oikeuttamisperusteet eivät perusta velvollisuutta niiden käyttöön. Toisaalta on olemassa seikkoja, jotka puoltaisivat myös kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden katsomista rikosoikeudellisen virkavastuun konstruoivan julkisen vallan käyttämiseksi. Ongelmatonta perustelua on vaikea löytää sille, miksi toimintaan, johon ei ole velvollisuutta vaan ainoastaan oikeus, liittyy pienempi vastuu kuin velvollisuuden käsittävään toimintaan. On myös huomioitava, että juuri vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoiminnalle on ominaista jokamiehelle kuuluvien oikeuttamisperusteiden ammattimainen käyttäminen. Tämän vuoksi esimerkiksi sellaiset tilanteen ainutlaatuisuuteen liittyvät seikat, joilla voitaisiin perustella tavallisen ihmisen PKL 1:1:n nojalla suorittaman kiinniottamisen jättämistä rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle, eivät vartijaan tai järjestyksenvalvojaan sovellu.

Kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden jättäminen virkavastuun ulkopuolelle saa aikaan myös, että asiallisesti saman teon rikosoikeudellinen arviointi vaihtelee sen mukaan, kuka teossa on tekijänä. Koska vartijan kiinniottamisoikeus perustuu LYTP 28 §:n 2 momentin erityissäännökseen, vartija toimii lähtökohtaisesti rikosoikeudellisella virkavastuulla ottaessaan rikoksentehtäjän kiinni. Sen sijaan voidaan pohtia, jääkö järjestyksenvalvoja vastaavassa tilanteessa virkavastuun ulkopuolelle, koska hänen kiinniotto-oikeutensa perustuu kaikille kuuluvaan – sinänsä asiallisesti täysin LYTP 28 §:n 2 momentin säännöstä vastaavaan – kiinniotto-oikeuteen. Myöskään poliisimies ei tämän mukaisesti toimisi virkavastuulla ottaessaan kiinni sellaisen rikoksesta epäillyn henkilön, jonka suhteen pidättämisoikeutta ei ole, koska poliisimiehen oikeus perustuu

---

<sup>589</sup> HE 77/2001, s. 53.

tällöin edellä mainittuun PKL:n säännökseen.<sup>590</sup> Tämän mukaista ajatusta on käsitykseni mukaan kuitenkin pidettävä kestäväksi. Poliisimiehelle kiinniottaminen on tällöinkin virkatoimi, johon hänellä on virasta johtuva velvollisuus. Ne seikat, joilla virkavastuusäännösten perusteluissa on perusteltu jokamiehen kiinniotto-oikeuden jättämistä virkavastuun ulkopuolelle, eivät poliisimiehen suorittaman kiinnioton suhteen päde. Myös järjestyksenvalvojan aseman suhteen voitaisiin päätyä samaan tulkintaan; sillä seikalla, että hänen työssään käyttämänsä kiinniotto-oikeus perustuu yleissäännökseen vartijan kohdalla pätevän erityissäännöksen sijasta, ei pitäisi olla ratkaisevaa merkitystä arvioinnissa. Kuitenkin legaliteettiperiaate rajoittaa laajentavaa tulkintaa myös tässä. Epäselvyyksien välttämiseksi olisi myös järjestyksenvalvojan rikokseen perustavasta kiinniottamisoikeudesta ehdottomasti syytä säätää järjestyksenvalvojalaissa erikseen.

Jos virkavastuun perustavana tekijänä pidetään velvollisuutta ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen, vartijan ja järjestyksenvalvojan kohdalla olisi ensin selvitettävä, mitkä säännökset tällaisen velvollisuuden saattavat perustaa. Poliisimiehen virkavelvollisuuksien sisällön määrittäminen virkamieslainsäädännön perusteella on suhteellisen selkeää. Kun sen sijaan yksityinen käyttää julkista valtaa, hallinto-oikeudellisessa virkamiessuhteessa oleviin suuntauksista virkamieslainsäädännöstä ei välttämättä ole apua.

Virkavastuun ulottuvuutta yksityisiin turvallisuuspalveluihin on kotimaisessa oikeuskäytännössä arvioitu jo ennen kuin rikoslain virkavastuusäännöksiä sovellettiin ns. muuhun julkista valtaa käyttävään henkilöön. Ratkaisussa KKO 1972 II 44 korkein oikeus katsoi, ettei julkisen huvitilaisuuden järjestysmiestä ollut pidettävä RL 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettuna virkamiehenä. Tapauksessa oli kyse siitä, että huvitilaisuuden järjestysmiehenä toiminut henkilö oli anastanut toisen järjestysmiehen asianomistajalta pois ottaman alkoholijuoman ja nauttinut suurimman osan siitä. Kihlakunnanoikeus oli tuominnut järjestysmiehen virkamiehenä tehdystä kavalluksesta vankeuteen, minkä lisäksi hänelle oli viraltapanon sijasta määrätty sakkorangaistus. Hovioikeus puolestaan oli katsonut, ettei järjestysmiestä ollut hänen toimiessaan huvitilaisuuden järjestysmiehenä pidettävä rikoslaissa tarkoitettuna virkamiehenä. Tämän vuoksi hovioikeus oli tuominnut hänet vankeusrangaistukseen kavalluksesta. Korkein oikeus puolestaan katsoi, ettei ollut syytä muuttaa hovioikeuden päätöstä.

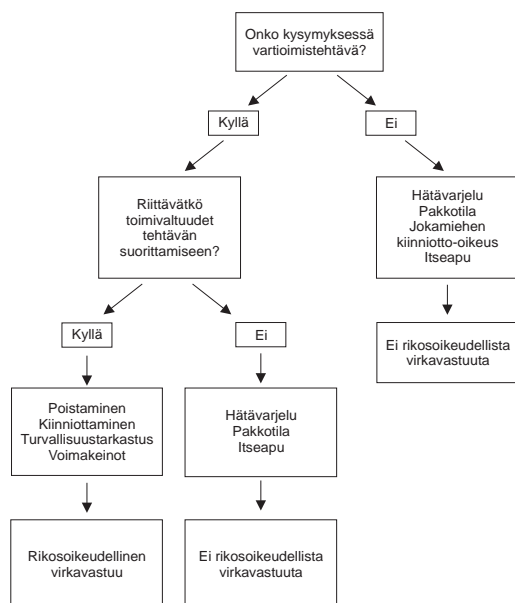
Niukoista perusteluista ei ilmene, miksi järjestysmiehen ei katsottu olevan virkavastuussa. Myöskään ei käy ilmi, mihin syyttäjä oli perustanut rangaistusvaat

---

<sup>590</sup> Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta on ehdottanut poliisimiehen kiinniotto-oikeutta koskevaa pakkokeinolain säännöstä muutettavaksi siten, että poliisimiehen kiinniotto-oikeus ei enää perustuisi missään tilanteessa jokamiehen kiinniotto-oikeuteen. Poliisimiehen kiinniotto-oikeuden perustamista jokamiehen kiinniotto-oikeuteen ei toimikunnan mukaan voida pitää selkeänä ja riittävänä. Ks. KM 2009:2, s. 105.

timuksensa. Kun järjestysmies on rikosoikeudellisen suojan suhteen rinnastettu tapahtuma-aikana virkamieheen, taustalla on mahdollisesti ollut ajatus myös vastaavasta virkavastuusta.

Jos vartijan tai järjestyksenvalvojan virkavastuun katsotaan liittyvän nimenomaan niihin toimiin, joissa tämä käyttää julkista valtaa eli erityisiä toimivaltuuksiaan, joudutaan virkavastuu muiden rikosten osalta sulkemaan pois. Niitä tilanteita, joissa esimerkiksi vartija voi työssään syyllistyä rikokseen muutoin kuin toimivaltuuksiaan väärin käyttämällä, ei ole vaikea nimetä.<sup>591</sup> Kun vartijan ja järjestyksenvalvojan asema julkisen vallan käyttäjinä perustuu nimenomaan heille erikseen myönnettyihin toimivaltuuksiin ja kun julkisen vallan käyttö puolestaan on virkavastuun perusta, on syytä lähteä virkavastuun suppeudesta. Virkavastuun suppeaa tulkintaa puoltaa myös rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate. On syytä palauttaa myös mieleen, mistä tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä ylipäättään on kyse: kyse on yksipuolisesta toisen henkilön oikeuspiiristä määräämisestä tai tosiasiallisen pakon käyttämisestä. Nähdäkseni vartijan ja järjestyksenvalvojan virkavastuu on ehdottomasti rajoitettava niihin tilanteisiin, joissa he voivat yksipuolisesti puuttua toisen henkilön oikeuspiiriin. Rikosoikeudellisessa mielessä vartija ja järjestyksenvalvoja ovat siten virkamiehiä vain käyttäessään LYTP:n tai JVL:n mukaisia toimivaltuuksiaan. Sitä, mitä vartijan kohdalla seuraa rikosoikeudellisen virkavastuun sitomisesta LYTP:n mukaisiin toimivaltuuksiin, voidaan valaista seuraavan kuvion avulla:



<sup>591</sup> Kirjallisuudessa esimerkiksi Lappi-Seppälä on käyttänyt esimerkkinä epävarsinaisesta laiminlyöntirikoksesta tilannetta, jossa suojelutehtävän ottanut henkivartija antaa toisen surmata päämiehensä. Kyse on tällöin joko tahallisen henkirikoksesta tai kuolemantuot- tamuksesta. Ks. Lappi-Seppälä 2003, s. 766.



Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellista virkavastuuta voidaan pitää ongelmallisena. Ongelma on ikään kuin kahtaalla. Ensinnäkin kyse on juuri siitä, milloin kyse on RL 40:11:n mukaisesta julkisen vallan käyttämisestä. Silloin, kun kyseessä on hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa toimiva virkamies, vastaavaa ongelmaa ei ole. Jos vastuu sen sijaan perustuu siihen, että henkilö käyttää julkista valtaa, hän toimii rikosoikeudellisessa virkavastuussa vain juuri siltä osin kuin hänen tehtävänsä voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi. Toinen legaliteettiperiaatteeseen liittyvä ongelma on kytköksissä niihin säännöksiin, jotka vartijalle ja järjestyksenvalvojalle voivat virkavastuun perustaa. Esimerkiksi valtion virkamieslain tapaisia yleisiä virkavelvollisuuden määrittäviä säädöksiä ei yksityisten turvallisuuspalveluiden suhteen ole, vaan vastuu voi perustua vain erityisiin vartijoita ja järjestyksenvalvojia koskeviin säännöksiin.

Ensin mainittu ongelma on esimerkiksi järjestyksen ylläpitämisestä joukkoliikenteessä annetussa laissa ratkaistu siten, että siinä nimenomaisesti todetaan järjestyksenvalvojen toimivan matkalippujen tarkastuksessa avustaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Toisaalta esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja järjestyksenvalvojalaissa ei virkavastuuseen ole erikseen viitattu, vaikka eduskunnan valiokunnissa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen onkin todettu olevan rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä. Selvyyden vuoksi saattaisi olla paikallaan säätää vartijoiden ja järjestyksenvalvojen rikosoikeudellisesta virkavastuusta erikseen aina silloin, kun se halutaan toimintaan liittää. Nykytilanteessa rikosoikeudellinen virkavastuu käy suoraan ilmi eräistä lakiin erikseen kirjatusta säännöksistä, mitä järjestelyä voidaan pitää legaliteettiperiaatteen vaatimukset säädösteknisesti täyttävänä. Sen sijaan mahdollisen virkavastuun olemassaolo erillisen siihen viittaavan säännöksen puuttuessa muodostaa legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelman.

Toinen laillisuusperiaatteeseen liittyvä ongelma kytkeytyy niihin vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin, joiden rikkominen katsotaan virkavelvollisuuden rikkomiseksi.<sup>592</sup> Yleisen sääntelyn puuttuessa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen virkavelvollisuuden sisältö määrittyy, kuten edellä on esitetty, yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain ja järjestyksenvalvojista annetun lain mukaisesti. Toisaalta rikosoikeudellista virkavastuuta ei voitane perustaa esimerkiksi LYTP 12 §:n ja JVL 3 – 5

---

<sup>592</sup> Ks. virkavelvollisuuden ja virkatoiminnassa noudatettavien säännösten ja määräysten suhteesta esim. I. Rautio 2009, s. 1129 – 1134. Rautio toteaa, että koska valtion virkamieslain ja vastaavat kuntalain säännökset eivät koske julkisen vallan käyttäjiä, heillä ei yleensä ole yksityiskohtaisesti kuvattuja virkavelvollisuuksia. Ks. Rautio 2009, s. 1133.



§:n periaattemaisiin yleisvelvoitteita koskeviin säännöksiin juuri laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä.<sup>593</sup>

## 4.2 *Vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja*

### 4.2.1 *RL 17:6:n suojasäännös*

Vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisesta suojasta on säädetty RL 17:6:ssa:

Järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen. Joka käyttämällä tai uhkaamalla käyttää väkivaltaa estää tai yrittää estää järjestystä ylläpitävää henkilöä suorittamasta hänelle lain tai asetuksen nojalla kuuluvaa tehtävää tai muuten vaikeuttaa sanotun tehtävän suorittamista, on tuomittava, jollei laissa muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Järjestystä ylläpitävällä henkilöllä tarkoitetaan tässä pykälässä

- 1) järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetussa laissa (472/1977) tarkoitettua kuljettajaa, häneen rinnastettavaa henkilöä taikka heitä kuljettajan tai häneen rinnastettavan henkilön pyynnöstä avustavaa matkustajaa,
- 2) joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) tarkoitettua matkalippujen tarkastajaa,
- 3) yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) tarkoitettua vartijaa sekä
- 4) järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettua järjestyksenvalvojaa.

Säännös on ns. toissijainen säännös, jota ei sovelleta, mikäli muualla laissa on vastaavasta teosta säädetty ankarampi rangaistus. Kun käytännössä merkittävä osa vartijoihin tai järjestyksenvalvojiin kohdistuneista väkivaltarikoksista täyttää pahoinpitelyn tai laittoman uhkauksen tunnusmerkistön, säännöksen soveltamisala heihin kohdistuneissa teoissa supistuu käytännössä tekoihin, joissa täyttyy ainoastaan lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistö.<sup>594</sup> Säännös vastaa – siltä osin kuin kysymys on vartijaan kohdistuneista teoista – aiempaa VartL 6 §:n säännöstä, jossa rikosnimikkeenä tosin oli väkivaltainen käyttäytyminen vartijaa kohtaan.

---

<sup>593</sup> Ks. legaliteettiperiaatteen ja virkavelvollisuuden rikkomisen suhteesta esim. Viitanen 2007, s. 172 – 179. Virkavelvollisuuksien rikkomisen osalta Viitanen pitää perusteltuna rangaistusvastuun rajaamista täsmällisiin säännöksiin ja virkavelvollisuuden ydinalueelle. Ks. Viitanen 2007, s. 178.

<sup>594</sup> Toisaalta säännöksen soveltamisalaa voi käytännössä laajentaa se, että se mahdollistaa rangaistusmääräysmenettelyn käytön.

Selin ja Leino ovat kysely- ja haastattelututkimuksessaan valottaneet suomalais-ten vartijoiden kokemaa väkivaltaa 2000-luvulla. Tutkimukseen kuuluneeseen kyselyyn vastanneista n. 1000 vartijasta 55 % oli kohdannut fyysistä väkivaltaa vähintään kerran vuodessa. 85 % vartijoista oli kokenut työssään joko fyysistä tai henkistä väkivaltaa tai molempia.<sup>595</sup> Tutkimuksen mukaan käytännössä kaikki myymälävahtimestarit ja järjestyksenpidollisissa tehtävissä työskentelevät olivat joutuneet henkisen väkivallan uhriksi ja he olivat muita todennäköisemmin joutuneet myös fyysisen väkivallan kohteiksi. Yllättävänä voitaneen pitää sitä, että pääasiassa toimisto- ja konttoritiloissa vastaanottovirkailijoina työskentelevistä receptionist-vartijoistakin 11 % oli joutunut fyysisen väkivallan kohteeksi vähintään kerran kyselyä edeltäneen vuoden aikana.<sup>596</sup> Väkivallan kohtaamisen riski oli suurin ostoskeskuksissa, kaupoissa, liikkeissä, myymälöissä sekä Helsingin metrossa.<sup>597</sup> Kyse oli siis kohteista, joihin ihmisillä normaalisti on vapaa pääsy.

Suojaa RL 17:6:n perusteella saavat paitsi vartijat ja järjestyksenvalvojat myös eräät muut ryhmät. Suojan piirissä ovat ensinnäkin järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetussa laissa tarkoitettu kuljettaja, häneen rinnastettava henkilö sekä heitä heidän pyynnöstään auttava henkilö. Lisäksi suojaa saa joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa tarkoitettu matkalippujen tarkastaja.

Historiallisesti vartijan, joukkoliikenteen kuljettajan sekä matkalippujen tarkastajan rikosoikeudellinen suoja on kehittynyt eri tavalla kuin järjestyksenvalvojaa aiemmin vastanneen järjestysmiehen suoja. RL 17:6:n syntyy asti järjestysmies rinnastettiin rikosoikeudellisen suojan suhteen virkamieheen, joten hänen suojansa määräytyi RL 16:1:n ja 16:2:n säännösten perusteella. Tosiasiallisesti kyse oli siten järjestysmiehen osalta selvästä rikosoikeudellisen suojan heikennyksestä, kun se muiden säännöksessä mainittujen ryhmien osalta pysytettiin asiallisesti ennallaan. Lakiesityksen perusteluissa on järjestysmiehen suojan huononnusta perusteltu vain niukasti sillä, että on haluttu saattaa ns. muut järjestystä ylläpitävät henkilöt rikosoikeudellisen suojansa kannalta toisiaan vastaavaan asemaan.<sup>598</sup>

Vartija oli saanut rikosoikeudellista erityissuojaa ensimmäisen kerran 1983 voimaantulleen vartioimisliikelain 6 §:ssä. Sitä ennen vartijaan kohdistunutta tekoa arvioitiin vastaavalla tavalla kuin kehen muuhun tahansa kohdistunutta tekoa.

Joukkoliikenteen kuljettajan ja matkalippujen tarkastajan suojasta keskusteltaessa 1970-luvulla kannatusta sai myös se vaihtoehto, että heidän suojansa olisi tullut määräytymään RL 16:1-2:n mukaisesti. Kuitenkaan ei lopulta pidetty taroituksenmukaisena mainittujen säännösten soveltamisalan laajentamista.

---

<sup>595</sup> Selin – Leino 2005, s. 26.

<sup>596</sup> Selin – Leino 2005, s. 28.

<sup>597</sup> Selin – Leino 2005, s. 29.

<sup>598</sup> HE 6/1997, s. 115 – 116.

#### 4.2.2 *Väkivalta, väkivallalla uhkaaminen tai muu tehtävän suorittamisen vaikeuttaminen*

RL 17:6:n tunnusmerkistö voi täytyä joko väkivaltaisen käyttäytymisen tai muun tehtävän suorittamisen vaikeuttamisen kautta. Lain perustelujen mukaan väkivaltaisen käyttäytymisen kohteena voi olla sekä säännöksessä varsinaisesti suojattu henkilö että ulkopuolinen henkilö. Ulkopuolinen voi kuitenkin olla väkivallan tai sillä uhkaamisen kohteena vain, jos tekijän tarkoituksena on estää järjestyksen ylläpitämiseen kuuluva toimi.<sup>599</sup> Sekä tehtävien estäminen että estämisen yritys voi johtaa tunnusmerkistön täyttymiseen, joten merkitystä ei ole sillä, saavuttaako tekijä tarkoituksensa väkivaltaa käyttämällä tai sillä uhkaamalla. Kuitenkin säännös eroaa RL 16:1:n säännöksestä mm. siten, että johonkin toimeen pakottamista ei pidetä säännöksen tunnusmerkistön mukaisena. Samoin jälkikäteiset kostotoimet jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>600</sup>

Tehtävän suorittamisen muusta kuin väkivaltaisesta vaikeuttamisesta käytetään lain perusteluissa haitanteon nimitystä. Pelkkä passiivisuus ei haitanteon kriteerejä täytä. Sen sijaan kriteerit täyttäviä toimia ovat ”paikalta poistamis- tai kiinniottotilanteessa tapahtuva heittäytyminen makuulle tai istumaan, tarttuminen kaiteeseen, ovenpieleen tai muuhun esineeseen, vastaan haraaminen tai riuhtominen, tarttuminen järjestyksenpitäjän vaatteisiin, asiapapereiden tai tehtävän hoidossa tarvittavien esineiden sieppaaminen järjestyksenpitäjän hallinnasta ja muu vastaava”.<sup>601</sup> Kyse on siten käytännössä sellaisista toimista, jotka yleensä mielletään passiiviseksi vastarinnaksi. Siten hyvin lieväkin haitanteko täyttää tunnusmerkistön kriteerit kuitenkin siten, että vartijan tai jär-

---

<sup>599</sup> HE 6/1997, s. 116. Jos uhkauksen tai väkivallan kohteena on ulkopuolinen henkilö, tekijä tulisi käsitykseni mukaan tuomita sekä RL 17:6:n mukaisesta teosta että siitä muun tunnusmerkistön täyttävästä teosta, joka ulkopuoliseen on kohdistunut. Lain perusteluissa ei oteta kantaa siihen käytännössä vähämerkityksiseen kysymykseen, voiko RL 17:6:n tunnusmerkistö täytyä silloin, jos väkivalta kohdistuu vartijan tai järjestyksenvalvojan mukanaan pitämään koiraan. Ratkaisun KKO 1977 II 55 perusteella tämä voisi olla mahdollista. Kyseisessä ratkaisussa syytetty, joka ampumalla poliisikoiraa oli pakottanut häntä koiraa käyttäen takaa-ajaneen poliisikonstaapelin luopumaan takaa-ajosta, tuomittiin virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Ratkaisu on mielestäni kuitenkin kritiikille altis: jos koiraa ei yleisen käsityksen mukaan pidetä oikeussubjektina, sen vahingoittamisessa tai tappamisessa ei käsitteellisesti voi olla kyse väkivallasta. Nykysäännöksiä sovellettaessa tapausta olisikin mielestäni arvioitava RL 16:3:n mukaisena haitantekona virkamiehelle ja mahdollisesti lisäksi vahingontekona. Hyväksyvästi edellä mainittuun korkeimman oikeuden ratkaisuun on kirjallisuudessa suhtautunut mm. Pekka Viljanen, ks. P. Viljanen 2006, s. 641 – 642. Myös Majanen on ilmoittanut periaatteessa hyväksyvänsä KKO:n kannan, vaikka hän varoittaakin näyttövaikeuksista sen suhteen, ”onko syytetyllä tietoa siitä, että koira on suorittamassa poliisimiehen antamaa tehtävää”. Ks. Majanen 1980, s. 132.

<sup>600</sup> Majanen 2009, s. 379.

<sup>601</sup> HE 6/1997, s. 117.

jestyksenvalvojan tehtävän suorittamisen on jollakin tavoin vaikeuduttava. Jos haitanteolla ei ole mitään vaikutusta, teon tunnusmerkistö ei täyty.<sup>602</sup>

Koska tunnusmerkistön kriteerien täyttymiskynnys on varsin alhaalla, tarjoutuu vartijalle tai järjestyksenvalvojalle usein käytännössä poistamismahdollisuuden sijasta mahdollisuus käyttää kiinniottamisoikeutta. Kirjallisuudessa tähän on kiinnittänyt huomiota Majanen, joka kumotun mutta asiallisesti samansisältöisenä säilyneen VartL 6 §:n säännöksen osalta on todennut sen merkitsevän asiallisesti selvää vartijan valtuuksien lisäämistä. Muodollisesti toimivallan lisäys toteutettiin uuskriminalisoinnilla, joka mahdollisti jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämisen.<sup>603</sup>

Majasen esittämä huomautus on syytä pitää mielessä laajemminkin sekä silloin, kun on kyse uuskriminalisoinneista että silloin, kun rikoksen seuraamusmahdollisuudeksi säädetään sakon lisäksi vankeutta. Jos muutoksen oikeuspoliittisena perusteena on vain ankaroittaa rangaistusta, tullaan kuitenkin samalla lisänneeksi LYTP 28 §:n tai PKL 1:1:n kiinniottosäännöksiä ammattimaisesti käyttävien henkilöiden toimivaltuuksia. Jos esimerkiksi järjestyslaissa tarkoitetun järjestyserikkomuksen seuraamuksena voisi olla vankeutta, järjestyksenvalvojen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien valtuuksien voisi sanoa lisääntyvän merkittävästi ilman, että varsinaisiin toimivaltuussäännöksiin tarvitsisi kajota.

Ylipäätään voidaan pitää hieman ongelmallisena sitä, että kiinniottaminen on mahdollista kaikkien sellaisten rikosten kohdalla, joihin on liitetty vankeusrangaistusmahdollisuus in abstracto. Voidaan kysyä, onko esimerkiksi tarpeellista, että kaikilla tienkäyttäjillä ja muillakin ihmisillä on mahdollisuus ottaa liikenneturvallisuuden vaarantamiseen syyllistynyt verekseltään tavattu henkilö kiinni.

Jotta vartija tai järjestyksenvalvoja voisi saada säännöksen mukaista suojaa, lain perusteluissa on asetettu edellytykseksi, ettei järjestyksenpitoon annettuja valtuuksia ole selvästi ylitetty.<sup>604</sup> Tämän voinee tulkita kannanotoksi myös sen puolesta, että vartijan tai järjestyksenvalvojan tulkinnanvaraistakaan tointa vastaan ei olisi lupa puolustautua hätävarjelutoimin. Hätävarjeluoikeus alkaisi siis vasta silloin, kun toimivaltuuksien ylitys on aivan selvä. Tulkinta vastaisi näin RL 16:1:n vakiintunutta tulkintaa.

Vaikka RL 17:6:ssa yhdeksi tunnusmerkistön mukaiseksi tekotavaksi on säädetty se, että henkilö yrittää estää järjestystä ylläpitävää henkilöä suorittamasta tehtäväänsä, järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisen yritys ei varsinaisesti ole rangaistavaa. Kyse siinä, että tehtävä estetään tai yritetään estää, on samasta menettelystä kuin RL 16:1:n 1-kohdan mukaisessa ilmaisussa

---

<sup>602</sup> HE 6/1997, s. 117.

<sup>603</sup> Majanen 1986, s. 232 – 233.

<sup>604</sup> HE 6/1997, s. 116.

”pakottaakseen virkamiehen tekemään tai jättämään tekemättä virkatoimen”. Ratkaisevaa on siten estämistarkoitus. Joudutaankin kysymään, miten on arvioitava tilannetta, jossa henkilö yrittäessään estää esimerkiksi vartijaa suorittamasta tehtäväänsä yrittää pahoinpidellä häntä. Viljanen on pohtiessaan kysymystä RL 16:1:n soveltamisen kannalta päätenyt siihen tulokseen, että sanotunlainen yritys voitaisiin katsoa säännöksen tarkoittamassa mielessä väkivallan käyttämiseksi.<sup>605</sup> Ei liene estettä päätyä samaan lopputulokseen myös RL 17:6:n suhteen.

RL 17:6:n mukaisen rikoksen tunnusmerkistön täyttyminen vartijan osalta ei käsitykseni mukaan edellytä sitä, että teko olisi tehty vartioimisalueella vaan riittävää on, että tekijän tarkoituksena on estää vartijaa tekemästä työtään. Rikos täyttyy siten esimerkiksi silloin, kun tekijä estää tai yrittää estää vartijaa pääsemästä vartioimisalueelle.

Pohjolainen ja Majuri ovat puolestaan katsoneet, että järjestyksenvalvojalla on tehostettu rikosoikeudellinen suoja vain toimialueellaan.<sup>606</sup> Kantansa tueksi he viittaavat Vaasan HO ratkaisuun 7.7.1987, DNro R 86/863:

A oli julkisen huvialueen pysäköintialueella syyllistynyt vahingontekoon. Järjestysmiehet B ja C olivat takaa-ajon jälkeen ottaneet A:n kiinni läheisen koulun pihalla, jolloin A oli lyömällä aiheuttanut B:lle vamman ja C:lle kipua. Katsottiin, että B:llä ja C:llä on ollut RVA 23 §:n 1 momenttiin perustuva ns. jokamiehen kiihnniotto-oikeus, mutta että he huvialueen tai sen välittömän läheisyyden ulkopuolella eivät saaneet RL 16:1 §:n 2 momentin antamaa suojaa heihin kohdistunutta väkivaltaa vastaan. Syyte järjestysmiehen väkivaltaisesta vastustamisesta hylättiin ja A tuomittiin pahoinpitelystä ja lievistä pahoinpitelystä.

Sinänsä järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisen suojan sitomista tämän toimialueeseen voidaan perustella sillä, että järjestyksenvalvojan tehtäväkin on toimialueeseen sidottu. Ongelmallista kuitenkin on, jos rikosoikeudellinen erityissuoja päättyy välittömästi toimialueen ulkopuolella silloinkin, kun tehtävään liittyvä toimi on aloitettu toimialueella ja jatkuu ilman keskeytystä sen ulkopuolella.

#### 4.2.3 *Rajanveto muihin rikoksiin ja tahallisuusvaatimus*

Kuten edellä on todettu, RL 17:6:n säännös syrjäytyy toissijaisena silloin, kun teosta on muualla laissa säädetty ankarampi rangaistus. Kyse on siis lainkonkurrenssista, joka perustuu lain nimenomaiseen säännökseen.<sup>607</sup> Kirjallisuudessa Koskinen on käyttänyt termiä relatiivinen toissijaisuuslauseke käsillä olevan kaltaisista säännöksistä, joissa säännöksen syrjäyttävälle säännökselle asetetaan sisällöllisiä edellytyksiä. Tarkemmin ottaen RL 17:6:n toissijaisuuslauseketta

---

<sup>605</sup> P. Viljanen 2006. s. 638.

<sup>606</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 200 – 201.

<sup>607</sup> Lainkonkurrenssin käsitteestä ks. esim. Lahti 1968, s. 709 – 710.

voidaan kuvata ankaruusvertailua edellyttäväksi toissijaisuuslausekkeeksi.<sup>608</sup> Tässä yhteydessä ei ole mahdollista puuttua lähemmin sinänsä tärkeään kysymykseen siitä, missä määrin toissijaisuuslauseke viime kädessä estää useampien tunnusmerkistöjen soveltamisen samanaikaisesti. Todettakoon kuitenkin, että esimerkiksi Koskinen on muistuttanut toissijaisuuslausekkeiden oikeushyväulottuvuuksista. Koskisen luonnehdinnan mukaan toissijaisuuslausekkeilla on tahdottu ratkaista samasta oikeudellisesta näkökulmasta arvostavien säännösten suhde toisiinsa. Säännökset liikkuvat tällöin jollakin tavalla samalla oikeushyväulottuvuudella.<sup>609</sup>

Käytännössä RL 17:6:n mukaisen teon ja RL 21:5:n mukaisen pahoinpitelyn välinen rajanveto voidaan tehdä samoin perustein kuin viimeksi mainitun ja lievää pahoinpitelyä koskevan RL 21:7:n välinen rajanveto. Jos teko on kokonaisarvostelussa vähäinen ja täyttäisi normaalitapauksessa vain lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistön, se on kuitenkin vartijaan tai järjestyksenvalvojaan kohdistuneena järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen.<sup>610</sup> Jos teko ei näet olisi kokonaisuutena arvostellen vähäinen, täyttyisi pahoinpitelyn tunnusmerkistö, jolloin RL 17:6:n säännös toissijaisena syrjäytyisi.<sup>611</sup> RL 17:6:n mukainen teko sijoittuu tietyllä tavalla lievän pahoinpitelyn ja pahoinpitelyn väliin. Näin esimerkiksi vammoja aiheuttamaton vartijan riuhtominen, tönnäminen tai maahan kaataminen täyttää RL 17:6:n tunnusmerkistön.<sup>612</sup> Koska järjestyksenvalvojaan tai vartijaan kohdistuvaa väkivaltaa ei kokonaisuudessaan voi pitää vähäisenä, erillisen tunnusmerkistön soveltaminen on perusteltua. Ongelmallista nykytilanteessa on, että pahoinpitelyn tunnusmerkistön täyttävän teon kohteeksi joutuva vartija tai järjestyksenvalvoja on erityisen rikosoikeudellisen suojan ulkopuolella. Jos RL 17:6:n säännöksen toissijaisuudesta luovuttaisiin, olisi mahdollista tuomita tekijä sekä pahoinpitelystä että järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta.<sup>613</sup> Mainittakoon, että lievän pahoinpitelyn katsotaan sisältyvän RL 16:1:n mukaiseen tekoon, kun taas pahoinpitely ei siihen sisälly.<sup>614</sup>

---

<sup>608</sup> Ks. toissijaisuuslausekkeiden tyypeistä Koskinen 1978, s. 783.

<sup>609</sup> Koskinen 1978, s. 786 – 787.

<sup>610</sup> Ks. HE 6/1997, s. 58 – 69. Lievän pahoinpitelyn taas katsotaan säännönmukaisesti sisältyvän järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamiseen.

<sup>611</sup> HE 6/1997, s. 117.

<sup>612</sup> Jos uhrina ei olisi vartija, kyse olisi lievästä pahoinpitelystä. Ks. lievän pahoinpitelyn ja pahoinpitelyn rajanvedosta esim. Lappi-Seppälä 2009a, s. 505 ja 515 – 516.

<sup>613</sup> Tällä tavoin määräytyy RL 16:1:n ja pahoinpitelyä ja törkeää pahoinpitelyä koskevien säännösten välinen suhde. Kun väkivalta ylittää lievän pahoinpitelyn rajat, on loukattu sekä viranomaisen auktoriteettia että yksittäisen virkamiehen koskemattomuutta ja terveyyttä. Ks. Boucht – Frände 2008, s. 213.

<sup>614</sup> Ks. KKO 1986-II-1, jossa korkein oikeus katsoi lievän pahoinpitelyn sisältyvän virantoi-  
mituksessa olevan virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen

RL 17:6:n säännöstä ei sovelleta toissijaisena silloinkaan, kun tekijän teko täyttää RL 25:7:n mukaisen laittoman uhkauksen tunnusmerkistön. Viimeksimainittuun tekoon kuuluu, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta henkilökohtaisen turvallisuuden olevan vakavassa vaarassa. Määreellä vakava viitataan sekä vaaran todennäköisyyteen että vamman vakavuuteen.<sup>615</sup> Hieman avoin kysymys on, onko sekä todennäköisyys- että vakavuusvaatimuksen toteuduttava samanaikaisesti. Käsitykseni mukaan enemmän on merkitystä vamman vakavuudella, koska säännöksessä asetetulla perustellun syyn vaatimuksella jo sinällään viitataan tiettyyn todennäköisyysvaatimukseen: jos uhkauksen toteuttaminen ei ole todennäköistä, ei myöskään ole perusteltua syytä pelätä. Toisaalta myös tapausta, jossa uhkauksen toteutumistodennäköisyys on erittäin suuri, mutta terveydelle tai omaisuudelle aiheutuva vahinko vain pieni, voitaneen arvioida laittomana uhkauksena.

Käytännössä esille voi nousta kysymys siitä, missä määrin vartija tai järjestyksenvalvoja on velvollinen sietämään työssään jonkinlaista uhkailua. Ei liene estettä katsoa, etteikö perustellulle syyllle voida asettaa myös subjektiivisia kriteerejä. Näin vartijan tai järjestyksenvalvojan kohtaamalle uhkaukselle voitaisiin asettaa normaalikansalaista korkeampia kriteerejä. Toisaalta silloinkin, vaikka ei olisi perusteltua syytä epäillä vakavaa vaaraa, teko täyttää yleensä RL 17:6:n tunnusmerkistön, jos sillä estetään tai yritetään estää tehtävän suorittaminen. Käytännössä laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttymisen kriteerit eivät vartijankaan kohdalla ole kovin korkeita.

Esimerkiksi Helsingin HO:n 29.9.2005 antamassa tuomiossa DNro R 03/2116 oli kyse laittomasta uhkauksesta:

A oli ollut hoidettavana sairaalan poliklinikalla mukanaan B. Kun A oli saatu hoidetuksi, hoitaja oli antanut A:lle ja B:lle kehotuksen poistua sairaalan tiloista. Kun toinen miehistä oli alkanut riehua ja kieltäytynyt poistumasta, hoitaja oli pyytänyt vartija C:n paikalle. Tällöin A ja B olivat suullisesti uhanneet pahoinpidellä C:n. Lisäksi A oli ottanut esille mukanaan olleen pampun, nostanut sen kohti C:tä, pitänyt pampua lyöntivalmiina ja lyönyt pampulla päin ovea. B puolestaan oli huutanut C:lle, että hänellä on ase mukana ja hän aikoo tappaa C:n ampumalla. Sekä käräjäoikeus että hovioikeus katsoivat A:n ja B:n syyllistyneen laittomaan uhkaukseen.

RL 31:1:n mukaisen ryöstön tunnusmerkistö voi täyttyä myös silloin, kun tekijä anastamisesta tai käyttöön ottamisesta verekseltään tavattuna käyttämällä henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa tai uhkaamalla sellaisen väkivallan käytöllä täyttää tai yrittää täyttää rikoksen tai pitää tai yrittää pitää ottamansa omaisuuden. Myös tässä tapauksessa RL 17:6:n säännös väistyy toissijaisena. Tämän

---

<sup>615</sup> HE 94/1993, s. 111.



vuoksi esimerkiksi henkilö, joka saadakseen pitää kauppaliikkeestä näpistämänsä omaisuuden, käyttäytyy väkivaltaisesti vartijaa kohtaan, olisi tuomittava ryöstöstä järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisen sijasta. Tilanne on arvioitava toisin siinä tapauksessa, että henkilö ryhtyy käyttäytymään väkivaltaisesti vasta heitettyään anastamansa omaisuuden pois. Jos henkilöllä sen sijaan on anastamansa omaisuus taskussaan, hänen lienee katsottava käyttäytyneen väkivaltaisesti paitsi päästäkseen karkuun myös saadakseen pitää anastamansa omaisuuden. Toinen asia on, voidaanko tekoa vartijaan tai järjestyksenvalvojaan kohdistuneena pitää RL 31:1,4:ssä tarkoitettulla tavalla vähäisenä siten, että tekijä tuomittaisiin ryöstön sijasta vain niistä muista rikoksista, joita teko käsittää. Käsitykseni mukaan vartijan tai järjestyksenvalvojan asema julkisen vallan käyttäjänä saa aikaan sen, että näin ei helposti voida arvioida.

Vartijoiden asemalla on ollut vaikutusta teon arvioinnissa mm. Helsingin hovioikeuden 30.6.2000 antamassa tuomiossa DNro R 99/1550:

A, B ja C olivat yhdessä ja yksissä tuumin anastaneet kauppaliikkeestä olutta. Kun vartijat D ja E olivat tavanneet heidät anastuksesta verekseltään, he olivat saadakseen pitää anastamansa omaisuuden käyttäytyneet väkivaltaisesti vartijoita kohtaan siten, että A oli potkaissut D:tä päähän. B oli mm. heittänyt D:tä olutpullolla ja C mm. yrittänyt lyödä D:tä pullolla. Tilanteessa molemmat vartijat olivat vammautuneet. Sekä käräjäoikeus että hovioikeus katsoivat vastaajien syylistyneen ryöstöön näpistykseen ja järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisen sijasta mm. sen vuoksi, että vastaajien käyttämä väkivalta ei ollut vähäistä, maassa maannutta vartijaa oli potkaistu päähän, lyömävälineinä oli käytetty täysinäisiä olutpulloja sekä väkivalta oli kohdistunut vartijoihin näiden hoitaessa työtehtäviään.

Myös RL 17:6:n säännöksen suhde RL 31:3:n mukaiseen kiristämiseen voi tulla arvioitavaksi. Jos kiristämisessä uhataan väkivallalla, uhan on oltava muu kuin välittömästi toteutettava. Lisäksi asianomistaja on saatava luopumaan sellaisesta taloudellisesta edusta, johon tekijällä ei ole oikeutta. Etu voi kuitenkin voi olla myös muu kuin asianomistajan oma välitön etu. Riittävänä näet pidetään, että asianomistajalla on tosiasiallinen etua koskeva disponoimismahdollisuus. Jos vartija pakotetaan luovuttamaan toimeksiantajan omaisuutta muulla kuin välittömän väkivallan uhan käsittävällä uhkauksella, kyse on kiristyksestä.

RL 17:6:n säännöksen rikosnimike on vartijan osalta harhaanjohtava. Kun vartioimisliikkeet eivät saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka käsittää sitoumuksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, vartija ei tosiasiallisesti ole järjestystä ylläpitävä henkilö. Harhaanjohtavuus ei ole pelkästään semanttista laatua. Säännöksen perusteluissa on todettu sen soveltamisen edellyttävän, että järjestystä ylläpitävällä henkilöllä on lakiin tai asetukseen perustuvat valtuudet



järjestyksenpitoon ja ettei henkilö selvästi ylitä näitä valtuuksia. Vartijan valtuuksia ei ensisijaisesti ole annettu järjestyksenpitoa vaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisten tehtävien suorittamista varten. Näitä tehtäviä ovat omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen sekä rikoksen paljastaminen. Käytännössä tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei säännöstä voitaisi vartijan kohdalla soveltaa. Suojasäännöksen sovellettavuus voidaan kuitenkin kyseenalaistaa esimerkiksi tapauksessa, jossa vartija toimii yleiseksi alueeksi katsottavalla vartioimisalueella ja joutuu kiinniottamansa huumekauppiaan pahoinpitelemäksi. Tällaisessa tapauksessa olisi vaikea perustella sitä, miten vartijan nimenomaisena, lakiin perustuvana tehtävänä voisi olla tuollaisen kiinnioton tekeminen.<sup>616</sup>

Itä-Suomen hovioikeus on 17.12.2009 antamassaan tuomiossa DNro R 08/905 ottanut kantaa mm. siihen, miten tehtävän puuttuminen vaikuttaa rikosoikeudelliseen suojaan. Tapauksessa alaikäinen A oli ollut lastensuojelulain perusteella huostaan otettuna ja sijoitettuna hoitokotiin. Hoitokodilla oli ollut toimeksiantosopimus vartioimispalveluista vartioimisliikkeen kanssa. Kun A:ta oli hoitokodissa huomautettu sen sisäisten sääntöjen rikkomisesta ja kehoitettu siirtymään omaan huoneeseensa, tämä oli kieltäytynyt, jolloin hoitohenkilökuntaan kuullut B oli pyytänyt paikalla ollutta vartija C:tä avukseen A:n siirtämiseksi omaan huoneeseensa. Kun A oli tällöin mm. huitonut ja potkinut ja töninyt, vartija C oli B:n pyynnöstä kytkenyt A:n käsirautoihin. Tällöin A oli mm. puraissut vartija C:tä peukaloon. A:lle vaadittiin ensisijaisesti rangaistusta pahoinpitelystä ja toissijaisesti järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta.

Hovioikeus katsoi, että riippumatta siitä, mihin toimiin lastensuojelulaitoksen henkilöstö olisi ollut oikeutettu – kyseeseen olisi lähinnä tullut tapahtumaikaan voimassaolleen lastensuojelulain 31 c §:n mukainen kiinnipitäminen – vartija C:llä ei olisi ollut oikeutta käydä käsiksi A:han. Tämän vuoksi A toimi hätävarjelutilanteessa ja hänellä katsottiin olleen oikeus puolustautua vartijan suorittamaa hyökkäystä vastaan. Kyse ei myöskään ollut hovioikeuden mukaan järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta, koska vartija ei ollut suorittamassa hänelle lain tai asetuksen nojalla kuuluvaa tehtävää.

Ratkaisua voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että A:n hätävarjelu-oikeuden kannalta ei olisi ollut merkitystä sillä, oliko vartija suorittamassa lakisääteistä tehtäväänsä vai ei. Vaikka kyseessä olisi vartijan tehtävä, hätävarjelu-oikeus vartijan toimia vastaan on olemassa, jos vartijalla ei minkään säännöksen perusteella ole oikeutta käydä henkilöön käsiksi. Toisaalta tapahtumatietojen perusteella ei mielestäni olisi ollut mahdotonta arvioida ti-

<sup>616</sup> Vrt. HE 69/2001, s. 55, jossa todetaan, ettei toiminnan tosiasiallisena tarkoituksena saisi olla järjestyshäiriötilanteiden hoitaminen jokamiehen oikeuksia käyttäen. Sinänsä eron yksittäistapauksellinen merkitys on usein vähäinen, koska lievän pahoinpitelyn ja järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisen käytännön seuraamusero on pieni. Mitä tulee siihen, ettei vartijan tehtävänä varsinaisesti ole järjestyksen ylläpitäminen, yhtä vähän voidaan puhua, että järjestyksen pitäminen olisi matkalippujen tarkastajankaan tehtävä.

lannetta myöskään tyystin toisin. Ilmenneiden tietojen perusteella henkilöstö oli joutunut ainakin jonkinasteisen hyökkäyksen kohteeksi. Periaatteessa vartijan tehtävää olisi voitu pitää hänelle lain nojalla kuuluvana henkilön koskemattomuuden suojaamisena ja vartijan valtuuksia olisi voitu – sen sijaan, että vain todettiin, ettei hänellä ollut lastensuojelulakiin perustuvia valtuuksia – arvioida RL 4:4:n hätävarjelusäännöksen pohjalta.

RL 17:6:n mukainen teko on rangaistava vain tahallisena. Tekijän on ensinnäkin tiedettävä, että teon kohteena on säännöksessä mainittu henkilö. Mikäli vartija tai järjestyksenvalvoja on pukeutunut lainmukaiseen asuun, tekijä ei voine vedota puuttuvaan tahallisuuteen. Muussa tapauksessa tilanne voi olla toinen, mitä kuvastaa esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1984 II 80:

Ravintolan asiakas A oli väkivaltaisesti vastustanut ravintolan vahtimestaria tämän poistaessa ravintolasta A:n seurassa olleen miehen potkimalla vahtimestaria jalkoihin. A:n ei katsottu syylistyneen järjestysmiehen väkivaltaiseen vastustamiseen, koska vahtimestarilla, joka tosin oli asianmukaisen luvan perusteella asetettu järjestysmieheksi, ei ollut kysymyksessä olevassa tilaisuudessa ollut sisäasiainministeriön julkisen huvitilaisuuden järjestysmiehen tunnusmerkistä antamassa päätöksessä tarkoitettua nauhaa tai pukua, jossa olisi ollut näkyvällä paikalla sana ”järjestysmies”, vaan hän oli pukeutunut yleisesti käytetyillä vahtimestarin merkeillä varustettuun asuun. A tuomittiin lievistä pahoinpitelystä.

Ongelmia saattavat aiheuttaa tilanteet, joissa vartija on – sinänsä yksityistä turvallisuuspalveluista annetun lain asettamien edellytysten vallitessa – pukeutunut muuhun kuin vartijan asuun. Vartija ei näet ole velvollinen käyttämään vartijan toimipukua arvokuljetus-, henkivartija-, myymälätarkailu- eikä rikosten paljastamiseen liittyvissä tehtävissä. Mikäli tekijä tällöin kiistää olleensa selvillä vartijan vartija-asemasta, tietoisuus jouduttaneen viime kädessä arvioimaan sen perusteella, onko vartija näyttänyt henkilölle poliisin antaman vartijakortin tai ainakin selkeästi kertonut hänelle olevansa vartija. Tahallisuuden on katettava myös muut tunnusmerkistötekijät. Niinpä tekijän on muun ohella tiedettävä, että vartija tai järjestyksenvalvoja on suorittamassa hänelle lain mukaan kuuluvaa vartioimis- tai järjestyksenvalvontatehtävää. Jos tekijä ei ole tästä tietoinen, teko tulee arvioitavaksi sen muun tunnusmerkistön perusteella, jonka se on täyttänyt.

#### *4.2.4 Miksi vartijalla ja järjestyksenvalvoijalla ei ole RL 16:1:n mukaista suojausta?*

RL 17:6:n perusteluissa on pidetty periaatteellisena lähtökohtana sitä, että julkista valtaa sisältäviä virkatoimia suojataan ehdotetun 16 luvun 1 ja 2 §:n ja

muunlaista järjestyksen ylläpitämistä 17 luvun 6 §:n säännöksillä. RL 16:19:n nimenomaisen säännöksen mukaan virkamiehen suojaa koskevia 16 luvun 1 – 3 §:n säännöksiä ei sovelleta 17 luvun 6 §:ssä tarkoitettuihin tekoihin. Kun perustuslakivaliokunta on toisaalta laista yksityisistä turvallisuuspalveluista antamassaan lausunnossa katsonut, että vartioimisliiketoiminnassa ei ole kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä mutta kyseessä kuitenkin on julkinen hallintotehtävä, avoimeksi jää, miksi vartijan ja järjestyksenvalvojan suojaa ei ole korotettu virkamiehen rikosoikeudellisen suojan tasolle. Kumotun vartioimisliikelain esitöissä vartijan rikosoikeudellista suojaa perusteltiin sillä, että vartija saattaa joutua toimenkuvansa luonteen vuoksi muita työntekijäryhmiä helpommin väkivallan kohteeksi. Tarkoituksena oli siis suojata vartijaa nimenomaan työn riskialttiuden vuoksi eikä syynä ollut se, että vartija olisi katsottu julkisen vallan käyttäjäksi. Kun vartijoita ja järjestyksenvalvojia nyttemmin pidetään selkeästi julkisen vallan käyttäjinä ja he toimivat virkavastuulla, voidaan käsitykseni mukaan kysyä, miksi heidän rikosoikeudellisen suojansa ei tulisi määräytyä RL 16:1:n ja 16:2:n perusteella.

Rikoslain virkamiehen vastustamista koskevat säännökset uusittiin samanaikaisesti, kun RL 17:6 säädettiin. Perusteluna sille, että tietyt ryhmät jätettiin virkamiehen rikosoikeudellisen suojan ulkopuolelle, esitettiin, että julkista valtaa käyttävien virkamiesten suojan on erottava sellaisten muissa tehtävissä toimivien suojasta, jotka tehtäviensä yhteydessä voivat joutua kohtaamaan vastustusta. Lain perusteluissa todettiin myös, että virkavastuu ja virkaan liittyvä rikosoikeudellinen suoja on perusteltua rajoittaa mahdollisimman tarkoin samaan henkilöpiiriin.<sup>617</sup> Sen vuoksi esitettiin, että RL 17:6:n mukaisen suojan piirissä olisivat joukkoliikenteen kuljettajat ja heihin rinnastettavat henkilöt sekä heitä pyynnöstä auttavat matkustajat, matkalippujen tarkastajat, vartijat sekä järjestysmiehet.<sup>618</sup>

Lakiesityksessä esitettiin myös, että edellä mainittujen ryhmien lisäksi RL 17:6:n mukaisen suojan piiriin olisi saatettu myös muu henkilö, jonka tehtäväksi on annettu järjestyksen ylläpitäminen määrättyssä paikassa tai kohteessa. Eduskunnan lakivaliokunnan esityksestä nämä henkilöt jätettiin kuitenkin suojan ulkopuolelle. Lakivaliokunta piti säännöstä tältä osin epämääräisenä ja tulkinnanvaraisena, koska siitä tai sen perusteluista ei ilmennyt, ”ketkä kuuluvat kohdan suojattaviin henkilöihin ja mihin säännöksiin heidän järjestyksenpitovaltansa perustuu”.<sup>619</sup>

Lakivaliokunnan esityksestä säännökseen tehtyä muutosta voidaan pitää varsin perusteltuna. Jos laki olisi säädetty hallituksen esittämässä muodossa, sen soveltaminen olisi aiheuttanut useita ongelmia. Sen lisäksi, että suojan henkilöpiiri

---

<sup>617</sup> HE 6/1997, s. 58.

<sup>618</sup> Säännöksen syntyaikaan järjestyksenvalvojista käytettiin vielä nimitystä järjestysmies.

<sup>619</sup> LaVM 3/1998, s. 15.

olisi ollut varsin epämääräinen, soveltamista olisi ollut omiaan estämään tekijän tahallisuuden täyttämättä jääminen useimmissa tapauksissa: normaalitilanteessa tekijän olisi ollut mahdotonta tietää, onko henkilön tehtäväksi annettu järjestyksen ylläpitäminen vai ei. Legaliteettiperiaate olisi estänyt sen, että esimerkiksi kaikkia vahtimestareiksi asetettuja olisi voitu pitää järjestyksen ylläpitäjinä säännöksen tarkoittamassa mielessä.

Silmiinpistävää on, että ehdotuksessa tarkoitettun henkilön suoja olisi ollut riippumaton henkilön mahdollisista toimivaltuuksista. Muita säännöksen suojaamia ryhmiä – kuljettajaa pyynnöstä avustavaa matkustajaa lukuun ottamatta – voidaan selkeästi pitää julkisen vallan käyttäjinä.

Ne perustelut, joilla lakiesityksessä on puollettu mm. vartijoiden ja järjestyksenvalvojen jättämistä virkamiehen rikosoikeudellisen suojan ulkopuolelle, itse asiassa nimenomaan puoltavat heidän sisällyttämistään tuon suojan piiriin. Jos julkisen vallan käyttö ja rikosoikeudellinen suoja on rajattava samaan henkilöpiiriin, ei ole olemassa perustetta rajata näitä henkilöryhmiä pois suojan piiristä katsomatta samalla, että heidän toimintaansa ei ole pidettävä julkisen vallan käyttönä. Kuitenkin kyse on nimenomaan tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä, jota lain perustelujen mukaan on muun ohella ollut tarkoitus suojata.<sup>620</sup> Vastaavalla tavalla kestävätkö on lain perusteluissa mainituin tavoin rajata julkisyhteisön työntekijä RL 16:1:n ja 16:2:n mukaisen suojan ulkopuolelle. Perustelun mukaan rajauksen syynä on, että ”julkisyhteisöjen piirissä sangen harvoin käytetään työsuhdetta sellaisissa tehtävissä, joissa voidaan joutua väkivaltaa tai sen uhkaa sisältävään konfliktiin”.<sup>621</sup> Lain rationa on kuitenkin suojata julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia ylipäättään eikä sellaisia toimia, joissa riski joutua väkivallan kohteeksi on suuri. Tämän vuoksi myös julkisyhteisön työntekijän tulisi kuulua virkamiehen suojan piiriin, jos häntä voidaan pitää julkista valtaa käyttävänä henkilönä.

Nykyisestä rikoslain 16 luvun 20 §:n 1 momentin säännöksestä on saatavissa selvää tukea sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan tulisi nauttia vastaavaa rikosoikeudellista suojaa kuin virkamiehenkin. Säännöksen mukaan RL 16:1-3:n säännöksiä sovellettaessa teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan mm. julkista valtaa käyttävä henkilö. Vastaavasti RL 16 luvun 20 §:n 5 momentin mukaan virkamiehen rikosoikeudellisen suojan piirissä on myös se, jonka kohdalla on erikseen säädetty rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta. Lain perusteluissa on todettu, että tällaisesta vastuusta on säädetty vaihtelevasti. Ilmaisut, joiden mukaan henkilö on jossakin laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkavastuun alainen tai toimii

---

<sup>620</sup> HE 6/1997, s. 60.

<sup>621</sup> HE 6/1997, s. 59.

tehtävässään virkavastuulla, jättävät epäselväksi, voidaanko säännöksissä tarkoitettut henkilöt rinnastaa rikosoikeudellisesti virkamieheen ainoastaan rikoksen tekijänä vai myös rikoksen kohteena. Perusteluissa on selkeästi todettu, että ”kaikki rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin tällaisilla säännöksillä saatetut henkilöt rinnastettaisiin virkamiehiin myös rikoksen kohteina”.<sup>622</sup>

Vartijoista ei ole olemassa erillisiä virkavastuun nimenomaisesti konstruoi-  
via säännöksiä. Järjestyksenvalvojien kohdalla virkavastuu on nimenomaisesti mainittu vain kerran; kyse on järjestyksen ylläpitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain 11 §:n 5 momentin säännöksestä, jonka mukaan järjestyksenvalvoja toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla suorittaessaan sanotun lain mukaisia tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan lähtenyt kirjoitettujen säännösten puuttuussakin siitä, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojien on katsottava toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Perustuslakivaliokunnan kannanottoja ei kuitenkaan voida rinnastaa muuhun kuin rikoslakiin pohjautuvaan sääntelyyn. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeenkaan. Vartija ja järjestyksenvalvoja ovat selkeästi julkista valtaa käyttäviä henkilöitä RL 16 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan.

Virkarikossäännösten uudistamista koskevan lakiesityksen perusteluissa on myös suoraan todettu RL 17:6:ssa tarkoitettujen järjestystä ylläpitävien henkilöiden käyttävän julkista valtaa, minkä vuoksi heihin on sovellettava rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Heitä ei kuitenkaan perustelujen mukaan rinnasteta RL 16:1-3:n tarkoittamiin virkamiehiin, koska heidän vastustamiseensa sovelletaan RL 17:6:n säännöstä.<sup>623</sup> Pidän lain esitöissä esitettyä perustetta varsin ongelmallisena. Perustelut eivät tosiasiaa tuo vastusta siihen, miksi RL 17:6:ssa tarkoitettuja ryhmiä ei pidetä RL 16:1-3:ssa tarkoitettuina virkamiehinä, vaikka näennäinen perustelu esitetään. Perusteluna se, että jonkin ryhmän asemasta on erillinen säännös, on kestävä. Tulisi pikemminkin kysyä, miksi näiden ryhmien suojaamiseen on säädetty erillinen säännös. Käsitykseni mukaan ei olisi estettä jopa kysyä, asetetaanko vartijat ja järjestyksenvalvojat RL 17:6:n säännöksellä asemaan, jota ei voida perustuslain yhdenvertaisuus-perusoikeuden näkökulmasta hyväksyttävänä.

Voitaneen todeta, että RL 16:20,1:n säännös ja sen perustelut ovat ristiriidassa sen kanssa, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojien suoja määräytyy RL 17:6:n perusteella. Kun näiden ammattiryhmien edustajat julkisen vallan käyttäjinä ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa, heillä tulisi olla myös RL

---

<sup>622</sup> HE 77/2001, s. 39. Käsitykseni mukaan säännöksen, jossa jonkun mainitaan toimivan virkavastuulla, ei sinänsä sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna pitäisi aiheuttaa tulkinta-vaikeuksia. Säännöksessä säädetään selkeästi tällöin vain tehtävään kuuluvasta vastuusta, ei sen sijaan siihen mahdollisesti liittyvästä suojasta.

<sup>623</sup> HE 77/2001, s. 53.

16:1:n mukainen suoja RL 16:20,1:n perusteella. Sääntelyn sisäinen ristiriitaisuus olisikin korjattava.

Ruotsissa vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja määräytyy vastaavin perustein kuin virkamiehenkin suoja. Vartioimisliikkeistä annetun lain 7 §:ssä vartijalla säädetään vartijan tehtävää suorittaessaan olevan rikoskaaren 17 luvun 5 §:n mukainen suoja. Säännöksen mukaan rikoskaaren 17 luvun 1, 2 ja 4 §:n virkamiehen vastustamista koskevia säännöksiä sovelletaan mm. silloin, kun jollekin on erityissäännöksessä säädetty virkamiehen suojaa vastaava suoja. Vartijan rikosoikeudellisen suojan suhteen omaksuttua ratkaisua voidaan pitää sikäli erikoisena, että vartija toimii tehtävässään Ruotsissa vain jokamiehenoikeuksin. Vastaava suoja on myös järjestyksenvalvojalla.

#### 4.2.5 *Asianomistaja-asemasta*

Kysymystä siitä, pidetäänkö vartijaa järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisessa asianomistajana, on arvioinut esimerkiksi Helsingin hovioikeus 18.6.2007 antamassaan ratkaisussa DNro R 06/1556:

Virallinen syyttäjä oli vaatinut A:lle rangaistusta järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta, koska tämä oli vaikeuttanut vartijoiden B ja C tehtävää väkivallalla uhkaamalla ja rimpuilemalla vartijoiden ollessa poistamassa A:ta junasta järjestyksen ylläpitämiseksi. Vartijoille virallinen syyttäjä puolestaan vaati rangaistusta pahoinpitelystä, koska katsoi heidän käyttäneen tilanteen edellyttämää voimakkaampaa väkivaltaa kaataessaan A:n maahan ja vääntämällä tätä jalasta siten, että tämän nilkkaan oli tullut vääntövamman ja silmälasit olivat rikkoutuneet.

Käräjäoikeus oli katsonut jääneen näyttämättä, että A olisi syyllistynyt järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamiseen. Sen sijaan B:n ja C:n käräjäoikeus tuomitsi lievistä pahoinpitelystä sakkorangaistukseen. Hovioikeus jätti B:n ja C:n valituksen tutkimatta siltä osin kuin he olivat valituksessaan vaatineet A:n tuomitsemista rangaistukseen järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen on säädetty rangaistavaksi yleisen järjestyksen suojelemiseksi eikä suojeltavana oikeushyvinä ole järjestystä ylläpitävän henkilön henkilökohtainen turvallisuus ja koskemattomuus.

Hovioikeuden ratkaisua voidaan sinänsä pitää nykyisin vakiintuneen linjan mukaisena. RL 17:6:n säännöksessä suojeleobjektina pidetään yleistä järjestystä ja turvallisuutta vastaavalla tavalla kuin RL 16:1-3:n säännöksiä sovellettaessa. Alun perin vartioimisliikelaisissa säädetty vartijan suoja perustui siihen, että vartija saattoi muita työntekijäryhmiä helpommin joutua työssään fyysisen väkivallan kohteeksi. Suojeleobjektina oli siten tällöin nimenomaan vartijan henkilökohtainen turvallisuus ja koskemattomuus yleisen järjestyksen sijasta.

Linjanmuutos on lähtökohtaisesti perusteltu ottaen huomioon, että vartijoiden katsotaan nykyään julkisen vallan käyttäjinä toimivan rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina. Kun kuitenkin huomioidaan se, että RL 17:6:n suoja säännös käytännössä syrjäyttää vain lievän pahoinpitelyn, asianomistaja-aseman kannalta vartijalle olisi edullisempaa, ettei erillistä rikosoikeudellista suojaa ensinkään olisi. Nyt valitusoikeus jää riippumaan virallisen syyttäjän aktiivisuudesta.

Perinteisesti oikeuskäytännössä on katsottu, että RL 16:1:n mukaisessa virkamiehen väkivaltaisessa vastustamisessa asianomistajana on ainoastaan valtio, jos virkamies ei ole vammautunut. Ratkaisussa KKO 1978-II-32 korkein oikeus katsoi, että poliisimiehellä, joka korvausvaatimusta esittämättä vaati syytetylle rangaistusta virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta, ei ollut asianomistajan oikeutta. Siinä tapauksessa, että virkamiehen väkivaltainen vastustaminen samalla sisältää jonkin muun, virkamiehen henkilöön kohdistuvan rikoksen tunnusmerkistön, tilanne toki muuttuu. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 1999:54 korkein oikeus katsoi, ettei laitton uhkaus sisälly virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen, koska RL 16:1:n tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä, että uhatulla olisi omasta tai toisen puolesta syy pelätä henkilökohallisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa. Rovaniemen HO päätyi ratkaisussaan R 08/1017 vastaavaan tulokseen. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan juuri säännösten suojaamalla erilaisilla oikeushyvillä. Laitonta uhkausta koskevalla säännöksellä on hovioikeuden mukaan tarkoitus suojata ihmisten turvallisuudentunnetta, kun taas RL 16:1:n säännöksellä ”suojellaan ensi sijassa valtiovallan auktoriteettia, vaikka samalla turvataan virkamiestä myös henkilönä.”<sup>624</sup>

Sitä, että virkamiehen väkivaltaisessa vastustamisessa rikos kohdistuu valtioon ja että virkamies voi saada asianomistaja-aseman vain esittämällä yksityisoikeudellisen vaatimuksen, ovat kritisoineet Majanen ja Jaakko Rautio. Majanen mukaan voidaan perustellusti kysyä, onko asianomistajan määrittely muodostunut tässä tapauksessa oikeuskäytännössä liian suppeaksi.<sup>625</sup> Rautio puolestaan on todennut, ettei asianomistajatulkinnalle ole rationaalista pohjaa. Rautio pitää nykytulkintaa arkijärkeä vastaamattomana, ”kun rikoksen katsotaan kohdistuvan johonkin epämääräiseen entiteettiin nimeltä valtion arvovalta ja kun satunnaisista seikoista johtuen hyvinkin samantapaisissa tilanteissa voi virkamiehellä olla asianomistajan asema – tai sitten ei”.<sup>626</sup>

<sup>624</sup> Jos säännöksellä suojataan hovioikeuden mainitsemin tavoin virkamiestä myös henkilönä, voidaan kysyä, miksi virkamies ei sitten ole henkilönä myös rikoksen asianomistaja.

<sup>625</sup> Ks. Majanen 2009, s. 346 – 347.

<sup>626</sup> Rautio 2000, s. 464.

Majasen ja Raution kritiikkiin voi hyvin perustein paitsi yhtyä myös laajentaa kritiikin kattamaan vartijan ja järjestyksenvalvojan aseman RL 17:6:n mukaisissa teoissa. Sitä, että järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen on säädetty rangaistavaksi yleisen järjestyksen suojelemiseksi, voidaan pitää ristiriitaisena sen kanssa, ettei vartioimistoimeksiantona ensinkään saa vastaanottaa sitoumusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Nykytilanne johtaa muun ohella myös siihen, että esimerkiksi poliisimies, vartija ja järjestyksenvalvoja toimivat todistajina tosiasiassa omassa asiassaan. Oikeusturvan kannalta ei voida pitää tyydyttävänä, että vartijan tai järjestyksenvalvojan – samoin kuin myös esimerkiksi poliisimiehen – rikosprosessuaalisen aseman saattaa ratkaista se, onko sattumanvaraisia vammoja syntynyt vai ei.



# V VARTIJAN JA JÄRJESTYKSENVALVOJAN TOIMIVALTUUDET

## 1 Johdannoksi

Käsillä olevassa osassa tarkastelun kohteena ovat järjestyksenvalvojan ja vartijan toimivaltuudet. Toimivaltuuksilla ja niiden rajoituksilla on järjestyksenvalvojan ja vartijan työssä keskeinen merkitys. Lakiin perustuva tehtävä tulisi saada suoritetuksi mutta toisaalta se tulisi suorittaa mahdollisimman vähän toimenpiteen kohteena olevan yksilön perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla. Toimivaltuuksien laajuutta on esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa pidetty ratkaisevana siinä suhteessa, onko toiminnassa kyse sellaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, joka kuuluu vain viranomaisille.<sup>627</sup>

Tarkastelun kohteena on ensinnäkin paitsi se, mitä ylipäätään tarkoitetaan toimivallan käytöllä, myös ns. negatiiviset toimivaltanormit eli ne normit, joilla tavalla tai toisella rajoitetaan järjestyksenvalvojalle tai vartijalle muutoin kuuluvan toimivallan käyttöä. Tämän jälkeen tarkastellaan yksilön tai organisaation valtaa ylipäätään rajoittaa oleskelua omistamallaan tai hallinnoimallaan alueella. Kysymys liittyy sitä seuraavaan, järjestyksenvalvojan ja vartijan pääsyn estämistä ja poistamisoikeutta koskevaan tarkasteluun. Tämän osuuden jälkeen selvitetään järjestyksenvalvojan ja vartijan kiinniottamisoikeutta siihen järjestyksenvalvojan kohdalla liittyvine säilössäpito-oikeuksineen. Turvallisuustarkastusta ja voimakeinojen käyttöä koskevat osiot ovat vuorossa tämän jälkeen.

Nähdäkseni järjestyksenvalvojan ja vartijan toimivaltuuksista avainasemassa ovat heidän oikeutensa rajoittaa toimialueelleen pääsyä tai poistaa sieltä henkilöitä sekä toisaalta heidän oikeutensa voimakeinojen käyttöön. Poistamisoikeus on se oikeus, jonka viime kädessä voi sanoa erottavan näiden ammattiryhmien edustajat juridisesti muista ihmisistä. Vartijan kiinniottamisoikeus vastaa täydellisesti kenellä tahansa olevaa vastaavaa oikeutta. Vaikka järjestyksenvalvoja voi turvautua kiinniottamiseen myös tietyissä muissa tapauksissa, toimenpiteen kohteena on tällöinkin yleensä verekseltä tavattu rikoksentekijä.<sup>628</sup>

---

<sup>627</sup> Ks. esim. PeVL 28/2001 ja PeVL 20/2002.

<sup>628</sup> Kyse on järjestyksenvalvojan JVL 7 §:n 2 momentin mukaisesta oikeudesta ottaa henkilö tiettyjen edellytysten vallitessa kiinni muille ihmisille aiheutuvan vakavan vaaran vuoksi. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa henkilö aiheuttaa muille ihmisille vakavaa vaaraa syylistymättä samalla PKL 1:1:n mukaisen kiinniottamisoikeuden tuottavaan rikokseen.

Järjestyksenvalvojan säilöönotto-oikeutta voidaan sinällään pitää melko suurena puuttumisena henkilön perusoikeuksiin. Ne oikeusturvajärjestelyt, joita tämän toimen edellytykseksi on asetettu, kuitenkin nostavat säilöön ottamisen kynnystä huomattavasti. Turvallisuustarkastuksessa puolestaan on kysymys melko vähän perusoikeuksiin puuttuvasta toimesta ja se tehdään käytännössä usein jo muutoinkin kiinniotetulle ja siten tilapäisesti vapautensa menettäneelle henkilölle. Myös järjestyksenvalvoja ja vartijoita koskevan lainsäädännön historiallista kehitystä tarkastelemalla voi havaita, että oikeus poistaa henkilöitä on aina ollut toimivaltuuksien joukossa avainasemassa. Niinpä voidaankin todeta, että juuri poistamista ja pääsyn estämistä koskevien toimivaltuuksien kautta järjestyksenvalvoja ja vartija voivat harjoittaa sitä valtaa, jolla eniten voidaan vaikuttaa alueella hyväksyttävän käyttäytymisen sisältöön. Huolimatta näiden toimivaltuuksien näennäisestä itsenäisyydestä niillä on kuitenkin yhteys alueella omistajan tai hallintavaltaa käyttävän henkilön tahdonilmaisuihin. On ilmeistä, että oikeustila maassamme on tässä suhteessa eri alueilla epäselvä. Pyrin tarkasteluni kautta selkiyttämään tätä epäselvää asiointilaa.<sup>629</sup>

Jos liiketila haluaa suorittaa asiakasvalintaa, valinnan käytännön toteutuksesta vastaavat usein vartijat. Tilan luonteesta riippuen sen haltija voi perustaa asiakasvalintaoikeutensa joko suoraan kirjoitettuun lakiin – kuten esimerkiksi majitus- ja ravitsemisliikkeissä – tai perinteisesti julkisrauhan suojaaman tilan haltijalle kuuluvaksi katsottuun oikeuteen valita asiakkaansa. Asiakasvalintaoikeus merkitsee melko pitkälle menevää puuttumismahdollisuutta henkilön liikkumisvapauteen. Vielä pitemmälle menevästä puuttumisesta on kyse silloin, jos asiakasvalintaa halutaan harjoittaa ikään kuin vastaisen varalle; tällöin puhutaan ns. porttikiellosta.

Poistamisen lisäksi toimivaltuuksista keskeisessä asemassa on oikeus voimakeinojen käyttöön. Voimakeinojen käyttö merkitsee aina perustason toimivaltuuksien käyttöä syvällekyvämpää puuttumista kohteena olevan henkilön perusoikeuksiin. Toisaalta oikeus voimakeinojen käyttöön muodostaa myös viimekätisen takeen perustason toimivaltuuksien toteuttamiselle. Tärkeää olisi varmistaa se, että voimakeinojen käytöllä vain turvattaisiin tätä toteuttamista eikä luotaisi uutta, itsenäistä perustason toimivaltuuksiin perustumatonta toimivaltaa. Pyrin voimakeinojen käytön tarkastelun yhteydessä osoittamaan, että tässä ei ole aina onnistuttu.

Toimivallan suhteen on syytä muistaa, että virallisen toimivallan lisäksi yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöillä saattaa olla runsaasti sellaista

---

<sup>629</sup> Ruotsissa vartijoilla ei ole jokamiehen oikeuksista poikkeavia toimivaltuuksia. Tämän vuoksi he joutuvat poistamisoikeuden käytössä turvautumaan hätävarjelun. Ks. tästä tarkemmin Munck – Vilgeus – Carlberg Johansson 2005, s. 61 – 62.

tosiasiallista toimivaltaa, jota ei ole ensisijaisesti heitä silmälläpitäen säädetty. Esimerkiksi Button on jakanut yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden tosiasialliset toimivaltuudet neljään erilaiseen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat varsinaiset toimivaltuudet (”special legal powers”), joilla tarkoitetaan laissa erityisesti yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöille myönnettyä toimivaltaa. Tällaista lainsäädäntöön perustuvaa toimivaltaa Button pitää kansainvälisesti ottaen harvinaisena. Toisena toimivallan lajina Button mainitsee kaikille kuuluvat valtuudet, joista hän mainitsee esimerkkeinä kiinniottamiseen ja hätävarjeluun liittyvät valtuudet. Kolmanneksi yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijät voivat johtaa toimivaltuuksia omaisuuden omistajan oikeusasemasta (”rights of property owners”). Neljäntenä toimivallan lähteenä Button mainitsee työsopimusten kaltaiset sopimukset, joissa työntekijät saattavat luopua heille muutoin kuuluvista oikeuksista siten, että he antavat työnantajille luvan rajoittaa niitä.<sup>630</sup>

## 2 Toimivallan käytöstä

### 2.1 *Mitä on toimivalta?*

Toimivallan käsitettä on kirjallisuudessa määritelty erilaisin tavoin. Konstari on määritellyt toimivallan oikeusjärjestykseen perustuvaksi mahdollisuudeksi suorittaa oikeudellisia toimia ja aikaansaada niillä tarkoitetut vaikutukset, jolloin toimivallalla viitataan oikeustositseikkojen ja oikeusseuraamusten väliseen suhteeseen.<sup>631</sup> Mäenpää puolestaan toteaa yksinkertaisesti toimivallalla tarkoitettavan hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa.<sup>632</sup> Vanhemmassa kirjallisuudessa Ylösjoki katsoi toimivallan muodostuvan orgaanille annetusta tehtäväpiiristä ja sen toimeenpanossa tarvittavasta osasta julkista valtaa.<sup>633</sup>

Sinisalo on katsonut orgaanin toimivallalla tarkoitettavan orgaanin valtaa liittää oikeustositseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia. Kyse on orgaanille kuuluvasta mahdollisuudesta aikaansaada muutos hallintoalamaista tai toista orgaania koskevassa oikeudellisessa normistossa.<sup>634</sup> Sinisalo tosin määrittelee toimivallan käsitteen pitäen silmällä nimenomaan hallintokoneistoon kuu-

---

<sup>630</sup> Ks. Button 2007b, s. 10 – 13.

<sup>631</sup> Ks. Konstari 1979, s. 69.

<sup>632</sup> Ks. Mäenpää 2003, s. 206.

<sup>633</sup> Ks. Ylösjoki 1965, s. 35.

<sup>634</sup> Ks. Sinisalo 1971, s. 43. Sinisalon vastaväittäjänä toiminut Rytkölä kritisoi vastaväittäjän lausunnossaan Sinisaloa liian suppeasta toimivallan käsitteestä. Rytkölä katsoi Sinisalon toimivalta-käsitteen olevan peräti suppea ja poikkeavan osin varsin jyrkästi vallinneen käsityksen mukaisesta toimivallan käsitteestä. Ks. Rytkölä 1971, s. 752.

luvia orgaaneja. Käsitykseni mukaan eräät Sinisaloon toimivallan käyttöä ja määrittelyä koskevat huomautukset ovat relevantteja myös silloin, kun on kyse hallintokoneiston ulkopuolisten tahojen toimivallasta. Sinisalo lähtee ns. prosessuaalisen toimivallan käsitteestä, jossa kyse on orgaanin kompetenssista ottaa tietynlainen asia käsiteltäväkseen tai tutkittavakseen. Esimerkiksi poliisin toimivaltaan kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, mistä ei kuitenkaan vielä seuraa, että siihen liittyvä toimenpide kuuluisi silloin, kun se on sisällöltään lainvastainen, orgaanin toimivaltaan. Toimenpiteen sisällöllinen lainmukaisuus on siten toimenpiteen orgaanin kompetenssiin kuulumisen edellytys.<sup>635</sup> Itse asiassa voitaneen sanoa, että orgaanin tehtävä kuuluu sen toimivaltaan. Tämä ei merkitse orgaanille annettua yleistä toimivaltaa eli sitä, että orgaanin tehtävästä seuraisi erityinen toimivalta tehtävän toteuttamiseen.<sup>636</sup> Toimivaltaa ei kuitenkaan voi olla ilman tehtävää: vartija tai järjestyksenvalvoja ei voi käyttää erityistä toimivaltaansa jos kyse ei ole heidän laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisesta. Kysymys on tältä osin ns. tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ilmentymästä.<sup>637</sup>

Tehtäviin ja toimivaltaan sekä sen ilmenemismuotoihin liittyvästä problematiikasta oli kysymys myös eduskunnan oikeusasiamiehen 7.9.2001 antamassa päätöksessä DNro 1909/4/00, joka koski kantelua sananvapauden käyttämistä koskevassa asiassa.

Kantelussaan kantelija A oli pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään, olivatko viranomaiset loukanneet hänen perusoikeuksiaan asuntomessuilla. Kantelija oli kertomansa mukaan jakanut messujen pääportin ulkopuolella messuja kritisovia lentolehtisiä. Jakelu oli tapahtunut lippuluukkujen lähistöllä ja Tielaitoksen omistamalla kävelyalueella. Jakelu oli keskeytynyt A:n ”järjestysmieheksi” nimitetyn henkilön saavuttua paikalle ja vaadittua A:ta keskeyttämään lentolehtisten jakelun. Kun kantelija oli tästä kieltäytynyt, oli paikalle kutsuttu poliisipartio, joka oli vaatinut A:ta siirtymään n. kolme metriä.

A oli kantelussaan pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään mm, oliko järjestysmiehillä oikeus estää lentolehtisten jako. Lisäksi hän pyysi selvitystä lippusii-

---

<sup>635</sup> Sinisalo 1971, s. 44 – 47.

<sup>636</sup> Ks. esim. Mäenpää 2003, s. 206 – 207.

<sup>637</sup> Helminen, Kuusimäki ja Salminen ovat katsooneet poliisin toimivallalla olevan kolme ulottuvuutta. Ensinnäkin toimivallalla tarkoitetaan lain normeihin perustuvaa mahdollisuutta puuttua kansalaisen asemaan oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla. Merkitystä ei ole tällöin sillä, merkitseekö ilman valtuutta tapahtuva puuttuminen rangaistavaa tekoa vai ei. Toiseksi kyse voi olla poliisin lakiin perustuvasta mahdollisuudesta suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman valtuutta olisivat rangaistavia ja kolmanneksi toimivaltaa on myös lain normeihin perustuva mahdollisuus ratkaista hallintolupa-asioita. Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 43. Viitanen puolestaan on muistuttanut Helmisen, Kuusimäen ja Salmisen malliin sisältyvän myös sellaista toimivallan käyttöä, joka ei välittömästi kohdistu toiseen oikeussubjektiin. Viitanen kuitenkin katsoo toimivaltaa voivan olla vain suhteessa johonkin toiseen. Ks. Viitanen 2007, s. 181 – 183.

moin tapahtuvasta alueen rajaamisoikeudesta ja poliisin vallasta tulkita julkista katualuetta yksityiseksi. Kysymys oli myös siitä, muuttaako lehtisten jakaminen ihmisen oikeusasemaa yleisellä alueella.

Oikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan asuntomessujen järjestyksenvalvojien työjohtajana toiminut henkilö oli saanut messujen näyttelypäälliköltä ohjeen että lentolehtisten jakaminen oli lopetettava. Kysymys oli kaikkia koskevasta ennalta määrätystä jakokiellosta.

Oikeusasiamies arvioi tapausta ennen kaikkea sananvapauden kannalta. Hän katsoi siirtymiskehotuksen perusteena olleen ainoastaan sen, että messujen järjestäjän edustaja oli katsonut kantelijan häirinnän ihmisiä jakamalla lentolehtisiä, eikä kysymys siten ollut poliisin omista havainnoista. Oikeusasiamies katsoi kantelijan harjoittaneen lehtilehtisiä jakaessaan perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapauttaan, jonka rajoittamiseen poliisi ei voinut ryhtyä pelkästään sillä perusteella, että järjestäjät olivat kokeneet toiminnan epämiellyttäväksi. Oikeusasiamiehen mukaan myöskään poliisilain 20 §:n 2 momentissa henkilön poistamiselle asetetut edellytykset eivät tilanteessa täyttyneet. Elinkeinonharjoittaja oli velvollinen sietämään paitsi toimintaansa kohdistettua arvostelua myös jonkinasteista häiriötä.

Oikeusasiamiehen saaman selvityksen perusteella jäi epäselväksi, kuka oli antanut A:lle poistumiskehotuksen ja millä perusteella se oli annettu. Kuitenkin hän katsoi, ettei messujohdon lappusten levittämisen kieltämisestä koskevilla periaatepäätöksillä voitu puuttua perustuslaissa turvattun sananvapauden harjoittamiseen. Sananvapauden rajoittaminen jätepaperin lisääntymiseen liittyvällä perusteella olisi oikeusasiamiehen mukaan ollut mahdollista ”sellaisissa ääritapauksissa, joissa lentolehtisten levittämisestä aiheutuvan jätteen määrä on erittäin suuri tai joissa muuten voidaan epäillä toiminnan täyttävän ympäristörikoksen tunnusmerkit”.

Järjestyksenvalvojien toimivallan oikeusasiamies katsoi rajoittuvan muutoinkin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä rikosten ja onnettomuuksien estämiseen eivätkä järjestyksenvalvojat olleet edes väittäneet, että kantelijan toiminnasta olisi aiheutunut vaaraa tai häiriötä. Myöskään poliisipartion esittämälle siirtymiskehotukselle ei ollut laillista perustetta.

Sekä järjestyksenvalvojat että poliisi olivat oikeusasiamiehen päätöksen mukaan menettelleet lainvastaisesti. Järjestyksenvalvojien osalta lainvastaista oli kantelijalle esitetty kehoitus lopettaa lentolehtisten jakaminen ja poliisin osalta siirtymiskehotuksen esittäminen. Oikeusasiamies tyytyi saattamaan käsityksensä asianomaisten tietoon.

Kysymys poistumiskehotuksen antamisen lainvastaisuudesta on mielestäni ongelmallinen. Jos kehotusta ei katsota toimivallan käytöksi, voidaan kysyä, onko tapauksessa järjestyksenvalvojien toiminta ollut ensinkään lainvastaista. Toisaalta voitaneen ainakin tietyin edellytyksin puoltaa myös näkemystä, jonka mukaan kehoituskin voisi tietyissä olla toimivallan käyttöä. Näin voitaisiin ainakin ajatella tilanteessa, jossa järjestyksenvalvoja esittää kehotuksen vaikenemalla

siitä, ettei hänellä ole toimivaltaa toimia siinä tapauksessa, että kohde jättää noudattamatta kehotusta. Kehotuksen saaneelle henkilölle olisi siten tehtävä selväksi, ettei tällä ole velvollisuutta sitä noudattaa.

## 2.2 *Toimivaltaa rajoittavat normit*

Sinisalo on jakanut poliisille toimivaltaa luovat normit kahteen ryhmään – toimivaltaa luoviin ja sitä rajoittaviin normeihin. Poliisin toimivalta määräytyy usein kahden toimivaltanormin yhteisvaikutuksena. Oikeuttavan, toimivaltaa luovan normin lisäksi on otettava huomioon toimivaltaa rajoittava eli ns. negatiivinen toimivaltanormi.<sup>638</sup> Kysymys negatiivisissa toimivaltanormeissa on usein positiivisia toimivaltanormeja yleisemmin muotoilluista normeista. Sinisalo puhuu normien dialektiikasta tarkoittaen sillä nimenomaan erilaisten vastakkaiseen suuntaan vaikuttavien normien yhteisvaikutusta.<sup>639</sup> ”Näennäisellä” toimivallalla Sinisalo puolestaan viittaa siihen, että poliisin toimivalta saattaa pelkästään positiivista eli toimivaltaa luovaa normia tarkastelemalla näyttää laajemmalta kuin se tosiasiaa on.<sup>640</sup>

Sinisalo pitää tarpeellisuutta ja kohtuutta poliisin sallitun vallankäytön kriteereinä. Kun poliisi ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, sen on siedettävä tiettyä vaarantumista, kunnes ns. toleranssialue on ylitetty. Toimivallan käyttö edellyttää myös sitä, ettei vaara ole muilla keinoin poistettavissa. Poliisin kohdalla tämä merkitsee esimerkiksi kehotuksen ensisijaisuutta toimivallan käyttöön nähden. Toimivallan käytön tarpeellisuusvaatimus edellyttää myös vaatimusta toimivallan käytön tarkoituksenmukaisuudesta. Jos poliisin toiminnasta ei ole vaaran poistamiseksi hyötyä, toimintaa ei voida pitää tarpeellisena.<sup>641</sup> Toisaalta valtaa ei saa käyttää tarpeellista enempää silloinkaan, kun sen käyttö sinänsä on tarpeellista.<sup>642</sup>

Poliisilaissa poliisin toimivallan käyttöä koskevinä negatiivisena toimivaltanormina voidaan pitää ainakin lain 2 §:n säännöstä. Säännöksen 2 momentin mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahin-

---

<sup>638</sup> Sinisalo 1971, s. 35 – 36.

<sup>639</sup> Mts. 39.

<sup>640</sup> Mts. 155.

<sup>641</sup> Mts. 157 – 159.

<sup>642</sup> Mts. 168 – 169. Osana negatiivisia toimivaltanormeja koskevaa teoriaansa Sinisalo esittää termistä ”suhteellisuus” luopumista ja sen korvaamista kohtuullisuuteen ja kohtuuttomuuteen liittyvillä määreillä. Suhteellisuusperiaate itsessään ei Sinisalon mukaan ilmaise mitään. Sinisalon mukaan esimerkiksi sanonta seurauksen ”epäsuhteesta” toimintaan ei kerro toiminnan ja seurauksen suhteesta mitään, koska seurauksensa joka tapauksessa on aina jossakin suhteessa tapahtumiin. Tämän vuoksi onkin yksinkertaisempaa käyttää kohtuuden käsitettä. Mts. 178 – 179.

koa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän hoitamiseksi. Toimenpiteiden on oltava myös perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen poliisiin tulee pyrkiä ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.<sup>643</sup> Kenenkään oikeuksiin poliisi ei saa puuttua enempää kuin poliisin tehtävien suorittamiseksi on tarpeen. Myös poliisille pääasiallisesti positiivista toimivaltaa luovissa poliisilain säännöksissä on mukana negatiivisia toimivaltanormeja. Niinpä esimerkiksi poliisilain 11 §:n säännöksessä kiinniottamisesta henkilön suojaamiseksi edellytetään, että henkilö ei kykene pitämään huolta itsestään eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin. Kiinniottamiseen on siten liitetty tarpeellisuusvaatimus. Kun säännöksessä lisäksi edellytetään vakavaa vaaraa, myös vaatimus toimenpiteen kohtuullisuudesta on nimenomaisesti asetettu toimivallan käytön edellytykseksi. Vastaavasti voimakeinojen käyttöä koskevassa poliisilain 27 §:n säännöksessä edellytetään voimakeinoilta tarpeellisuutta ja puolustettavuutta.

Myös LYTP:ssä on negatiivisia toimivaltanormeja. Ne koostuvat sekä yleisen tason toimivaltaa rajoittavasta LYTP 12 §:n säännöksestä että lain 28 §:n 4 momentin mukaiseen voimakeinojen käyttöön liitetystä puolustettavuusvaatimuksesta. Lain 12 §:n sisältö on seuraava:

Vartioimistehtävissä on toimittava oikein ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen.

Vartioimistehtävät on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi. Vartioimistehtävissä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä. Tehtäviin liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävien tärkeyteen ja kiireellisyyteen ja tilanteeseen kokonaisuutena.

Lain perustelujen mukaan kyse on vastaavista yleisiä periaatteita koskevista säännöksistä kuin joita on poliisilaissa ja järjestyksenvälvojalaisissa. Tasapuolisuusvaatimuksella on tarkoitettu mm. sitä, että yksittäiset vartijan toimenpiteet ja päätökset on tehtävä turvallisuuden ylläpitämiseksi eikä pelkästään liiketaloudellisin tai toimeksiantajan ohjeista ilmenevin perustein.<sup>644</sup> Säännöksen 2 momenttia on LYTP:n perusteluissa valaistu vain niukasti toteamalla, että poliisilain tapaan vartijan toimenpiteisiin liittyy tarpeellisuus- ja suhteellisuus-

<sup>643</sup> Sen sijaan poliisiin muiden tehtävien suorittamisessa vastaavaa toimivallan rajoitusnormeja ei ole. Esimerkiksi poliisiin tehtävää rikosten ennalta estämiseksi ei tämän mukaisesti tarvitsisi toteuttaa ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.

<sup>644</sup> HE 69/2001, s. 58. Avoimeksi perustelujenkin jälkeen jää, miten tasapuolisuutta käytännössä voidaan mitata niin kauan kuin peruste toimivallan käytölle kuitenkin voidaan johtaa positiivisesta toimivaltanormista.

vaatimus.<sup>645</sup> Kielto puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä tuli LYTP:iin perustuslakivaliokunnan aloitteesta. Perustuslakivaliokunta viittasi tältä osin vastaavissa yhteyksissä vakiintuneeseen tapaan.<sup>646</sup>

LYTP 12 §:n toimivallan rajoitussäännöstä vastaavana säännöksenä voidaan pitää myös järjestyksenvalvojalain 3 §:n toiminnassa noudatettavia periaatteita koskevaa säännöstä:

Järjestyksenvalvojan on toiminnassaan asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta.

Järjestyksenvalvojan on toimittava asiallisesti ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan.

Järjestyksenvalvojan toimenpiteet on suoritettava aiheuttamaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Järjestyksenvalvojalain perusteluissa on todettu säännöksen ilmentämien päämäärien olleen järjestyksenvalvojan toimivaltuussäännösten laatimisen lähtökohtina. Kyse säännöksessä on mm. toimintaohjeesta niihin tilanteisiin, joissa samanaikaiset mutta eri suuntaiset oikeudelliset intressit asettavat järjestyksenvalvojan toiminnalle ristiriitaisia vaatimuksia.<sup>647</sup> Järjestyksenvalvojalle asetettu velvoite järjestyksen ylläpitämisestä ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin vastaa täysin poliisilain 2 §:n 3 momentissa poliisille säädettyä velvollisuutta. Huomattavana erona voidaan kuitenkin pitää sitä, että järjestyksenvalvojalla ei ole poliisilain 26 §:ssä poliisimiehelle annetun käskyvallan kaltaista käskyvaltaa. Poliisilain 26 §:n mukaan poliisimiehellä on poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Poliisinkaan käskyvalta ei ole luonteeltaan ”yleinen”, vaan sen on liityttävä poliisin toimivallan käyttöön. Jos poliisilla ei ole käskylleen toimivaltasäännöksen tukea, käsky ei tarvitse noudattaa. Esimerkiksi korkeimman oikeuden 7.10.1986 antaman päätöksen n:o 3081/86 mukaan sivullisella henkilöllä ei ollut velvollisuutta noudattaa poliisimiehen käskyä auttaa tätä virkatehtävän suorittamisessa. KKO, joka piti asiassa Turun hovioikeuden antaman päätöksen muuttamattomana, katsoi, ettei poliisilaissa tai muussa laissa ollut säännöksiä, joiden nojalla poliisilla olisi oikeus määrätä sivullinen henkilö avustamaan poliisia rikoksen tutkimisessa ja siihen syyllistyneen saattamisessa syytteeseen. Kyse asiassa oli ollut siitä, että kaksi rattijuopumuksesta epäiltyä henkilöä kiinniottanut poliisimies

---

<sup>645</sup> HE 69/2001, s. 58.

<sup>646</sup> PeVL 28/2001, s. 8.

<sup>647</sup> HE 148/1998, s. 12.



oli käskenyt paikalla ollutta syytettyä hälyttämään paikalle lisää poliiseja kiinni otettujen kuljettamiseksi poliisiasemalle.

Toimivaltaa rajoittavana normina voidaan pitää myös hallintolain 6 §:ää, jossa ovat saaneet ilmauksensa viisi hallinnon oikeusperiaatetta: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Kun hallintolakia sovelletaan myös lain 2 §:n 3 momentin mukaan yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä ja kun lakia sovelletaan myös ns. tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön, on paikallaan tarkastella, mitä säännös yksityisten turvallisuuspalveluiden kohdalla merkitsee suhteessa niitä erityisesti koskeviin LYTP:n ja JVL:n normeihin. Hallintolain 6 § kuuluu seuraavasti:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Yhdenvertaisen kohtelun periaate ilmenee sekä hallintolain 6 §:stä että LYTP:n ja JVL:n toimivaltaa rajoittavista normeista. Periaate edellyttää paitsi tasapuolista ja syrjimätöntä myös johdonmukaista kohtelua. Johdonmukaista käytäntöä ilmentää mm. mielivallan kieltö, koska epäjohdonmukaisuus päätöksenteossa viittaa muiden kuin asiallisten perusteiden vaikutukseen.<sup>648</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella on perinteisesti tarkoitettu sitä, että viranomainen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määriteltä tai muuten tarkoitettu käytettäväksi.<sup>649</sup> Vastaavalla tavalla poliisin on katsottu rikkovan tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, jos se toimivaltaansa muodollisesti ylittämättä ryhtyy toimenpiteeseen poliisitehtävälle vieraassa tarkoituksessa.<sup>650</sup> Kun LYTP:n ja JVL:n omissa toimivaltaa rajoittavissa normeissa ei suoraan ole tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ilmentymää, hallintolain 6 §:n säännöksestä voitaneen kuitenkin tämä periaate johtaa. Objektiviteettiperiaate on liitetty hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja

---

<sup>648</sup> Ks. Mäenpää 2003, s. 166.

<sup>649</sup> Ks. esim. Mäenpää 2003, s. 167. Merikoski puolestaan on luonnehtinut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomisena ilmeneväksi vallan väärinkäytöksi sitä, ”kun hallintoviranomainen muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä tekee päätöksiä tai ryhtyy toimenpiteisiin, jotka tosin positiivisen oikeuden mukaan näyttävät kuuluvan tämän viranomaisen toimivaltapiiriin, mutta joiden kuitenkin on katsottava jäävän viranomaisen tehtäväpiiriin ja valtuuksien ulkopuolelle sen vuoksi, että ne suoritetaan viranomaisen toimivaltuuksille ja tehtävälle vieraassa tarkoituksessa”. Ks. Merikoski 1968, s. 58 – 59.

<sup>650</sup> Ks. Ylösjoki 1966, s. 145,

asianmukaisuuteen.<sup>651</sup> LYTP:n ja JVL:n toimivaltaa rajoittavien normien voidaan todeta kuvastavan asiallisuuden vaatimuksia ja ilmentävän näin objektiviteettiperiaatetta. Myös suhteellisuusperiaatteen – toimien oikean suhteen niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden – voi todeta ilmenevän suoraan näistä rajoitussäännöksistä, minkä lisäksi suhteellisuusperiaate ilmenee voimakeinojen käyttöön säännönmukaisesti liitetystä puolustettavuusvaatimuksessa.

### *2.3 Toimivaltuudet ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen yksittäistapauksessa*

Oikeustieteessä Tuori on katsonut, että toimivaltuuksien käyttöön nojautuvien päätösten ja toimenpiteiden on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa.<sup>652</sup> Perustuslakivaliokunnan suorittamaa abstraktia etukäteisvalvontaa ei siis vielä ole pidettävä riittävänä. Tuorin mukaan ”rajoitusperusteen, johon viranomainen nojautuu, on oltava juuri siinä tilanteessa hyväksyttävä, eikä perusoikeuteen tehtävä rajoitus saa ylittää sitä, mikä tilanteessa on hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä (suhteellisuusvaatimus)”.<sup>653</sup> Myös Viljanen on todennut, että perusoikeusrajoituksen toimeenpaneminen yksittäistapauksessa ei ole mahdollista, jos hyväksyttävää rajoitusperustetta ei ole juuri siinä tapauksessa käsillä. Viljanen käyttää esimerkkinä poliisia, joka ei voi turvautua perusoikeuksia rajoittavaan yksittäiseen toimivaltuuteen, jos käsillä ei ole todellinen uhka yleiselle turvallisuudelle edellyttäen, että toimivaltuus on yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi annettu.<sup>654</sup> Viljanen korostaa rajoitusperusteista juuri hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta yksittäisen toimivaltuuden käyttöedellytyksiä harkittaessa. Vaikka Tuorikin kirjoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä yksittäistilanteissa, hän kuitenkin mainitsee ainoastaan hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimuksen esimerkkeinä yksittäisistä rajoitusedellytyksistä. Rajoituksia tässä suhteessa onkin pidettävä luonnollisina, koska perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä useimmat ovat sellaisia, ettei niillä voi luontevasti ajatella olevan muuta kuin lainsäätäjää velvoittavaa merkitystä. Esimerkiksi lailla säätämiseen ja oikeusturvaan liittyviä vaatimuksia olisi varsin vaikea toteuttaa yksittäistilanteessa.

Mielestäni rajoitusedellytysten testillä ei voine olla esimerkiksi vartijan tai järjestyksenvalvojan yksittäisessä toimivaltuuksien käyttötilanteessa suurta merkitystä. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisvaatimus tulee joka tapauksessa

---

<sup>651</sup> Ks. Mäenpää 2003, s. 168. Konstari puolestaan on liittänyt objektiviteettiperiaatteen hallintopäätösten asiallisuuteen. Ks. Konstari 1979, s. 47.

<sup>652</sup> Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytysten testistä tarkemmin PeVM 25/1994, s. 5.

<sup>653</sup> Tuori 2003a, s. 933.

<sup>654</sup> V-P Viljanen 2001a, s. 129.

huomioiduksi voimankäyttöä koskevien säännösten suhteellisuusvaatimuksia noudattamalla. Vastaavalla tavalla rajoitusperusteen hyväksyttävyyssvaatimus tulee harkittavaksi arvioitaessa toimivaltuuksien käyttöedellytyksiä LYTP:n ja JVL:n ns. negatiivisten toimivaltasäännösten valossa. Valtuuden käytön on oltava välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi ei toimivaltuuksien käytössä tarjoa mitään sellaista itsenäistä arviointikriteeriä, jota järjestyksenvalvoja ja vartija eivät jo heitä suoranaisesti koskevien säännösten kautta joutuisi ottamaan huomioon.<sup>655</sup> Säännösten supistavan tulkinnan vaatimus voidaan kuitenkin johtaa rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kautta.

Tuorikin muistuttaa siitä, että perusoikeuksiin kytketyt periaatteet eivät aina todella muuta oikeudenalan normatiivista sisältöä. Tuorin mukaan kyse voi olla myös siitä, että oikeudenalan yleisille oikeusperiaatteille vain osoitetaan uusi positiivisoikeudellinen kiinne kohta. Kysymys on siis oikeusperiaatteiden institutionaalisen tuen kiinnittämisestä perustuslain tasolle.<sup>656</sup> Voitaneenkin todeta, että rikos- ja muiden lakien voimankäytösäännöksissä on – kenties kumottua absoluuttiseen hätävarjelu-oikeuteen sanamuodoltaan perustunutta RL 3:6:n säännöstä lukuun ottamatta – tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimusten kautta jo ennen perusoikeusuudistusta saatettu voimaan ne käytännön edellytykset, jotka mainittu uudistus sittemmin asetti.

### 3 Erilaiset alueet ja alueen haltijan oikeus määrätä alueella oleskelusta

#### 3.1 *Alueiden kirjo*

Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeus poistaa henkilö alueelta tai estää tämän pääsy sinne voi perustua vain heidän laissa säädettyihin toimivaltuuksiinsa. Tässä yhteydessä on kuitenkin paikallaan tarkastella, mihin perustuu alueen omistajan tai haltijan oikeus määrätä siitä, ketä on pidettävä alueella oikeudettomasti oleskelevana. Omistajan disponointivallalla on selvä yhteys LYTP 28 §:n 1 momentin mukaiseen vartijan poistamisoikeuteen, koska toisena vaihtoehtoisista poistamisoikeuden edellytyksistä on nimenomaan vartioimisalueen

---

<sup>655</sup> Toimivaltuuksien käyttöön jää aina tiettyä tulkinnanvaraisuutta, jota mielestäni ei ole syytä lisätä asettamalla niiden käytölle erilaisia rajoitusedellytysten testejä. Oikeustieteessä Lahti on käsitykseni mukaan tarkoittanut samaa arvioidessaan Marko Viitasen väitöskirjassaan esitutkinnan aloittamisen harkintaa varten kehittämää punnintamallia. Lahti kysyy, ”eikö poliisilla oikeuden ensimmäisenä portinvartijana tulisi olla käytettävissään selkeisiin sääntöihin perustuva normisto”. Ks. Lahti 2007, s. 1173.

<sup>656</sup> Tuori 2003a, s. 937 – 938.

omistajan, haltijan tai heidän edustajansa antama tulokseton poistumiskehoitus. Vartijan poistamisoikeus perustuu siten osaltaan omistajalla tai haltijalla olevaan määräysvaltaan. Kysymys on tärkeä myös vartijan itsenäisen poistamisoikeuden kannalta, koska se puolestaan perustuu henkilön alueella oleskelun ilmeiseen oikeudettomuuteen.

Erilaisten alueiden omistussuhteet ja käyttötarkoitukset vaihtelevat. Niiden luonne ja ennen kaikkea omistajan ja haltijan oikeus määritellä, kuka alueella saa oleskella, riippuu myös siitä, nauttiiko alue rikoslaissa säädettyä erityissuojaa. Kyse voi tällöin olla joko RL 24:1:n mukaisesta kotirauhan tai RL 24:3:n mukaisesta julkisrauhan suojasta. Koti- ja julkisrauhasta on ennen rikoslain kokonaisuudistusta säännelty samassa säännöksessä siten, että julkisrauhan katsottiin olevan ikään kuin osa kotirauhaa. Uudistuksen myötä säännökset eriytettiin. Varsinaista kotirauhan suojaa ja sen ulottuvuutta on oikeuskirjallisuudessa tutkittu varsin paljon. Oikeustieteessä on sen sijaan julkisrauha itsenäisessä merkityksessään jäänyt varsin vähälle huomiolle. Itsenäinen julkisrauhan suoja säännös rikoslaissa on tältä osin selkiyttänyt tilannetta, mutta avoimia kysymyksiä on vielä varsin paljon. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpänä on pidettävä kysymystä siitä, missä määrin julkisrauhan suojaaman tilan haltija todella voi päättää siitä, kuka alueella oleskelee. Julkisrauhan suojaamia alueita ovat RL 24:3:n mukaan virastot, liikehuoneistot, toimistot, tuotantolaitokset, kokoustilat tai muut vastaavat tilat tai rakennukset tai sellaisten rakennusten aidatut piha-alueet taikka kasarmialueet tai muut puolustusvoimien käytössä olevat alueet, joilla liikkuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty. Myös rikoslain hallinnan loukkausta koskevalla säännöksellä voi joissakin tilanteissa olla merkitystä arvioitaessa alueelle tunkeutumisen oikeudettomuutta. Kaikkia näitä säännöksiä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä.

Osa paikoista ja alueista ei sijoitu kumpaankaan edellä mainittuun kategoriaan. Ne jäävät sekä koti- että julkisrauhan suojan ulkopuolelle. Alueet voivat olla tällöin joko yksityisessä tai julkisessa omistuksessa ja niiden käyttötarkoitus voi olla yleinen tai yksityinen. Tällaisia alueita voivat olla toisaalta käyttötarkoitukseltaan varsin avoimet alueet, kuten esimerkiksi kadut, torit ja puistot ja toisaalta käyttötarkoitukseltaan suljetut alueet, joista esimerkkinä voidaan mainita yrityksen tyhjillään oleva varastotila. Jossain määrin epäselvää on, seuraako tällaisen alueen omistusoikeudesta joissakin tilanteissa oikeus määrätä alueella oleskelusta ja liikkumisesta. Viime kädessä kysymys voidaan yleistää koskemaan omistusoikeuden luonnetta yleisemminkin: voiko omistusoikeus sinällään olla joissakin tilanteissa eksklusiivinen oikeus, josta voidaan johtaa omistajalle toimintavaltuuksia alueella oleskelun suhteen vai lähdetäänkö siitä, että kirjotettujen oikeuttamisperusteita koskevien säännösten puuttuessa oikeuksiakaan

ei ole? Entä voiko omistaja turvautua RL 4:4:n hätävarjelusäännökseen eräänlaisena täydentävänä säännöksenä silloin, kun nimenomaista säännöstä ei ole? Voiko vartija puolestaan johtaa tällaisessa tilanteessa LYTP 28 §:n 1 momentin mukaisen poistamisoikeutensa alueen omistajan hätävarjelu oikeuden nojalla antamasta poistumiskehotuksesta? Kysymyksiä on paljon eivätkä ne ole vailla käytännön merkitystä.<sup>657</sup> Liikkumisoikeutta toisen alueella on oikeuskirjallisuudessa selvitelty jonkin verran, mutta tällöin on keskitytty tekemään selkoa ns. jokamiehenoikeuksista, joista esimerkkinä voidaan mainita oikeus leiriytyä toisen maalle. Sen sijaan kysymystä jokamiehen oikeuksien olemassaolosta rakennetussa ympäristössä ei käytännössä ole tutkittu.<sup>658</sup>

Edellä todetun perusteella erilaiset tilat tai alueet voidaan jakaa omistussuhteiden, käyttötarkoituksen ja rikosoikeudellisen suojan perusteella esimerkiksi seuraavasti:

1. Yksityisessä omistuksessa olevat, yksityiseen käyttöön tarkoitetut alueet, joilla vallitsee kotirauhan suoja (esimerkiksi koti),
2. Yksityisessä omistuksessa olevat, yksityiseen käyttöön tarkoitetut alueet, jotka ovat rikoslain kotirauhan suojan ulkopuolella (esimerkiksi kerrostalon pihamaa-alue),
3. Yksityisessä omistuksessa olevat, yleiseen käyttöön tarkoitetut alueet, joilla vallitsee julkisrauhan suoja (esimerkiksi kauppaliikkeen yleisötilat),
4. Yksityisessä omistuksessa olevat, yleiseen käyttöön tarkoitetut alueet, jotka ovat rikoslain julkisrauhan suojan ulkopuolella (esimerkiksi kauppakeskuksen katettu, liiketilojen ulkopuolinen alue),
5. Yksityisessä omistuksessa olevat, yksityiseen käyttöön tarkoitetut alueet, joilla vallitsee julkisrauhan suoja (esimerkiksi liikehuoneiston työhuone),
6. Yksityisessä omistuksessa olevat, yksityiseen käyttöön tarkoitetut alueet, jotka ovat rikoslain julkisrauhan suojan ulkopuolella (esimerkiksi liikeyrityksen omistama, tyhjillään oleva varasto),
7. Yleisessä omistuksessa olevat, yksityiseen käyttöön tarkoitetut alueet, joilla vallitsee julkisrauhan suoja (esimerkiksi viraston työhuone),
8. Yleisessä omistuksessa olevat, yksityiseen käyttöön tarkoitetut alueet, jotka ovat rikoslain julkisrauhan suojan ulkopuolella (esimerkiksi valtion viljavarasto),

---

<sup>657</sup> Se, mitä tekstissä on todettu omistajasta, pätee myös tilan tai alueen haltijaan.

<sup>658</sup> Asiaan liittyvä problematiikka on kyllä toisinaan tuotu esiin. Ks. tästä esim. Korpela 2008, s. 96 – 97.

9. Yleisessä omistuksessa olevat, yleiseen käyttöön tarkoitetut alueet, joilla vallitsee julkisrauhan suoja (esimerkiksi sairaalan aulatila),
10. Yleisessä omistuksessa olevat, yleiseen käyttöön tarkoitetut alueet, jotka ovat rikoslain julkisrauhan suojan ulkopuolella (esimerkiksi katu-, tori- tai puistoalue),
11. Yleisessä omistuksessa olevat, yleiseen käyttöön tarkoitetut alueet, jotka ovat rikoslain julkisrauhan suojan ulkopuolella, mutta joilla oleskelua on viranomais määräyksin rajoitettu (esimerkiksi ydinvoimalan vieressä oleva saari, jolle on sisäasiainministeriön päätöksellä määrätty oleskelurajoituksia).

### 3.2 *Mitä ylipäättään tarkoitetaan yleisellä paikalla tai alueella?*

Yleinen paikka on käsitteenä tai nimityksenä epämääräinen.<sup>659</sup> Vakiintuneesti lienee kuitenkin katsottu, että yleisenä pidetään omistussuhteistaan riippumatta paikkaa tai aluetta, joka tosiasiallisesti on tarkoitettu yleiseen käyttöön. Tähän tulkintaan on päätyntä esimerkiksi järjestyssääntötoimikunta, joka käsitteli vuoden 1981 mietinnössään myös yleisen paikan käsitettä. Se viittasi Suomen Kaupunkiliiton järjestyssääntömalliin, jossa yleisellä paikalla tarkoitettiin aluetta, joka oli luovutettu yleisesti käytettäväksi tai jota tosiasiallisesti käytettiin yleisesti. Toimikunta katsoi tämän määräyksen ilmaisevan yleisen periaatteen, jolla yleinen paikka voitiin määritellä.<sup>660</sup>

Järjestyslaissa yleisellä paikalla tarkoitetaan lain 2 §:n 1-kohdan mukaan ensinnäkin tietä, katuja, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä. Näissä paikoissa on kysymys avoimessa tilassa olevista alueista, joille pääsee joutumatta kulkemaan oven tai portin kautta.<sup>661</sup> Säännöksen 2-kohdassa yleisten paikkojen joukkoon sisällytetään rakennus, joukkoliikenteen kulkuneuvo ja muu vastaava paikka. Muista vastaavista paikoista mainitaan sellainen virasto, toimisto, liikenneasema, kauppakeskus, liikehuoneisto tai ravintola, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. 2-kohdassa tarkoitetut paikat ovat sellaisia rakennuksia tai vastaavia paikkoja, joissa on aitaus, seinät tai katto sekä yleensä ovi tai portti, jonka kautta paikkaan kuljetaan. Perustelujen mukaan yleinen paikka on joko tarkoitettu

<sup>659</sup> Mm. Ylösjoki on viitannut nimityksen epämääräisyyteen. Ylösjoki 1965, s. 138. Ylösjoki on toisaalta pitänyt yleisinä paikkoina julkista katuja, tietä, toria, puistoa, rakennusta, ravintolaa, elokuvateatteria, kauppaliikettä eli sellaisia paikkoja ”mihin kenellä tahansa tai epämääräisellä luvulla yksityisiä on pääsy”. Ks. Ylösjoki 1966, s. 39.

<sup>660</sup> KM 1981:9, s. 18 ja s. 126.

<sup>661</sup> HE 20/2002, s. 32.

yleisesti käytettäväksi tai sitä käytetään tosiasiasiallisesti yleisesti joko pysyvästi tai tilapäisesti. Perustelujen mukaan paikan yleinen luonne on riippumaton siitä, kuka paikan omistaa. Kotirauhan suojaamat paikat on rajattu yleisten paikkojen ulkopuolelle. Erikseen perusteluissa on muistutettu siitä, etteivät latojen ja varastokoppien kaltaiset asumistarkoituksen ulkopuoliset rakennukset ole yleisiä paikkoja, vaikka niillä ei olekaan kotirauhan suojaa.<sup>662</sup>

Vaikka järjestyslain yleisen paikan määritelmää sovelletaan vain järjestyslaissa, lain perusteluissa esitetty yleisen paikan luonnehdinta soveltunee laajemminkin käytettäväksi: yleinen on paikka, joka on tarkoitettu yleiseen käyttöön. Vaikka määritelmä itsessään on kehämäinen, siitä voidaan tehdä tiettyjä johtopäätöksiä. Yleisessä käytössä paikka on silloin, kun paikalle tulemista tai siellä oleskelua ei lähtökohtaisesti ole mitenkään rajoitettu. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö yleisellä paikalla oleskelua olisi alueen omistajan tai haltijan toimesta mahdollista rajoittaa. Perustan rajoittamisoikeudelle antaa RL 24:3:n julkisrauhaa koskeva säännös. Toisaalta esimerkiksi kauppakeskuksen ulko-ovi voidaan illalla lukita ilman, että kukaan voisi esittää perusteltua vaatimusta saada oleskella alueella lukitsemisajan jälkeen, vaikka ulko-oven sisäpuolista aluetta ei pidettäisikään julkisrauhan suojaamana.

### *3.3 Julkisrauhan suojasta*

#### *3.3.1 Suojan ulottuvuuksista*

Julkisrauhan suojalla on tässä tutkimuksessa merkitystä kahdessa suhteessa. Ennen kaikkea kysymys on julkisrauhan suojan ulottuvuudesta ja sisällöstä. Jos julkisrauhan suojaaman tilan omistajalla on – lain syrjintää koskevien säännösten rajoissa – oikeus päättää tiloissa oleskelun oikeudettomuudesta, tällä on merkitystä vartijan toimivaltuuksien suhteen. Vartija näet käyttää varvioimisalueen omistajan tai haltijan ”puhevaltaa” LYTP 28 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Toiseksi merkitystä on sillä, missä tapauksissa tilojen – eli julkisrauhan suojan – haltijan antaman poistumiskehotuksen noudattamatta jättämisestä on pidettävä RL 24:3:ssa tarkoitettuna jäämisenä julkisrauhan suojaamaan paikkaan.

Julkisrauhan rikkomista koskeva perussäännös on RL 24:3. Säännöksen mukaan julkisrauhan rikkomisesta on kysymys silloin, kun joku joko tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttaen tai vaihtoehtoisesti kätkeytyy tai jää säännöksessä mainittuun, julkisrauhan suojaamaan paikkaan. Näitä paikkoja ovat virasto, liikehuoneisto, toimisto, tuotantolaitos, kokoustila tai muu vas-

---

<sup>662</sup> HE 20/2002, s. 31 – 32.

taava huoneisto tai rakennus tai sellaisen rakennuksen aidattu piha-alue. Lisäksi säännöksessä mainitaan julkisrauhan suojaa nauttivina paikkoina kasarmialue tai muu puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käytössä oleva alue, jolla liikkuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty. Säännöksen soveltamisalaa on sen 2 momentissa rajoitettu toteamalla, ettei julkisrauhan rikkomisena pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta.

Aiemmin luvatonta tunkeutumista tehtäisiin, liikehuoneistoihin ja muihin sellaisiin tiloihin, jotka nyt nauttivat julkisrauhan suojaa, on pidetty kotirauhan rikkomisena. Nämä tilat rinnastettiin rikoslain kotirauhasäännöksessä mainittuihin ”taloihin”. Oikeuskäytännössä näin on katsottu jo 1900-luvun alusta lähtien.<sup>663</sup> Ratkaisevana kriteerinä ei siten ollut asuminen. Esimerkiksi Majanen katsoi, että ”toisaalta kun RL 3:7:ssä ei nimenomaan ole edellytetty, että huoneen, talon, kartanon tai aluksen tulisi olla asunto, ei tässä tarvitse ryhtyä tarkemmin pohtimaan niitä monia ongelmallisia kysymyksiä, ovatko esimerkiksi tehtaat, konttorit, toimistot, kahvilat tai kesähuvilat RL 24:1:n tarkoittaman kotirauhan suojan piiriin kuuluvia kohteita”. Majanen piti riittävänä sitä, että tiloissa joko työskenteli tai muutoin oleskeli ihmisiä.<sup>664</sup>

Tämän vuoksi julkisrauhan suojaa koskenut RL 24:3:n säännös merkitsi ennen kaikkea sitä, että julkisrauhakäsitteen piiriin siirrettiin osa aiemmin kotirauhan piiriin kuuluneista tiloista. Avoin – ja oikeustieteessä toistaiseksi sivuutettu – ongelma on, missä määrin julkisrauhan suojaaman alueen haltijan oikeus määrätä alueella oleskelusta on haluttu eriyttää vastaavasta kotirauhan suojaaman tilan haltijan oikeudesta.

Hallituksen julkisrauhasäännöksiä yms. koskevan esityksen perusteluissa on todettu, että suojan kohteena on ennen kaikkea julkisrauhan suojaamissa paikoissa työskentelevien rauha ja yksityisyys. Julkisrauhan suojan ulkopuolelle jäävät näin esimerkiksi lato ja varasto. Julkisrauhan suojaa voivat nauttia sekä yleisölle avoimet että siltä suljetut paikat. Esimerkkinä ensin mainituista lain esitöissä nimetään ravintolat, kahvilat, postit ja kaupat. Yleisöltä suljettuja, julkisrauhan suojaamia paikkoja ovat perustelujen mukaan puolestaan esimerkiksi vankila tai kasarmirakennus. Yleisölle avointen paikkojen julkisrauhan suojaa ei ole tarkoitettu rajoitettavaksi esimerkiksi liikkeen aukioloaikaan tai sen yleisölle avoimiin tiloihin. Myöskään sillä, onko esimerkiksi toimisto- tai

---

<sup>663</sup> Ks. tarkemmin Livson 1958, s. 37 – 40. Oikeuskäytännöstä voidaan mainita ratkaisu KKO: 1962-II-47. Siinä KKO katsoi, että henkilön, jota hänen aiheuttamansa järjestyshäiriön vuoksi kahvilaliikkeen omistaja oli kehottanut poistumaan kahvilasta ja joka oli ilman syytä jättänyt noudattamatta poistumiskäskyä, katsottiin syyllistyneen kotirauhan rikkomiseen.

<sup>664</sup> Majanen 1979, s. 85.



kokoustila yksityisen tai julkisen yhteisön käytössä tai omistuksessa, ei perustelujen mukaan ole merkitystä.<sup>665</sup>

Julkisrauhankin suojaamalla alueilla ja tiloissa julkisrauhasäännöksillä suojataan siten henkilöiden rauhaa ja yksityisyyttä. Hallituksen esityksen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, voisiko julkisrauhan suojan kohteena eli sen suojaamana oikeushyvinä olla myös hallinta. Kysymystä on käsitelty kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa vain hyvin niukasti. Livson on katsonut, ettei hallinta ole kotirauharikoksen välitön kohde vaan kyseessä on rikoksen ”teonolemukseen” kuuluva edellytys. Kotirauha suojaa vain sitä, jolla on hallintaoikeus kotirauhan suojaamaan paikkaan.<sup>666</sup> Kysymys julkisrauhan suoja säännöksen hallintaoikeutta suojaavasta merkityksestä ei ole käsitykseni mukaan vailla käytännön merkitystä. Jos julkisrauhan ajatellaan suojaavan myös hallintaoikeutta, voitaneen puoltaa niiden edellytysten väljäkköä tulkintaa, joiden vallitessa julkisrauhan suojaaman alueen haltija voi antaa pätevän poistumiskehotuksen. Toisaalta Livsonkin on – siitä huolimatta, että hän ei katso kotirauhan suojaavan hallintaa – puoltanut näkemystä, jonka mukaan poistumiskäskyn noudattamatta jättäneellä ei ehdottomasti tarvitse olla kotirauhan rikkomistarkoitusta, jotta teko voisi olla kotirauhan rikkomisena rangaistava.

Piha-alueen kuuluminen julkisrauhan suojan piiriin edellyttää sitä, että alue on aidattu. Piha-alueella tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”suhteellisen rajattua rakennukseen välittömästi liittyvää aluetta, johon ihmisten liikkuminen keskittyy”. Oleskelukiellon olemassaolosta aitauksen rajaamalla alueella ei myöskään saa jäädä epäselvyyttä.<sup>667</sup> Kun muu rakennuksen välitön läheisyys ei normaalisti voi olla julkisrauhan suojaama, se merkitsee mm. sitä, että kauppaliikkeen aitaamattomalla piha-alueella ei julkisrauhan suoja vallitse. Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen mukaisesti julkisrauhan ulottuvuutta on muutoinkin tulkittava ahtaasti. Myös perusoikeusmyönteisen tulkinnan vaatimus edellyttää säännöksen ahdasta tulkintaa. Niinpä esimerkiksi kauppakeskusten yleisön käyttöön tarkoitetuilla käytäväalueilla tai rautatie- tai metroaseman odotustiloissa ei ole julkisrauhan suoja. Nämä alueet eivät ole virasto- tai liiketiloja, joissa ihmisiä työskentelisi.<sup>668</sup>

---

<sup>665</sup> HE 184/1999, s. 23. Toisaalta voidaan myös päätellä, että jos yleisöltä suljetussa tilassa on varasto, jossa kukaan ei työskentele, kyse ei ole julkisrauhan suojaamasta paikasta. Sitä, kuinka intensiivistä tai vakituista työskentelyn tulisi olla, jotta kyse voisi olla julkisrauhan suojaamasta paikasta, ei tässä yhteydessä voida käsitellä.

<sup>666</sup> Livson 1958, s. 34.

<sup>667</sup> HE 184/1999, s. 23.

<sup>668</sup> Kokonaan eri asia on se, että järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan poistamisoikeudesta näillä alueilla on erikseen säädetty. Sen sijaan LYTP:n mukainen vartija ei voi käyttää poistamisoikeuttaan näillä alueilla, koska tilojen omistajalla tai haltijalla ei ole laillista perustetta määrätä tiloissa oleskelun oikeudettomuudesta. Lisäksi poistaminen

Sitä, kuuluuko rakennus tai siihen liittyvä alue koti- vai julkisrauhan piiriin, korkein oikeus on arvioinut ratkaisussaan KKO 2003:84:

Vastaajat olivat 24.1.1998 tunkeutuneet omistajan asuinrakennuksen lähistöllä sijaitsevalle kettutarha-alueelle vastoin omistajan tahtoa. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla kettutarha-alue katsottiin tekohetkellä voimassa ollessa rikoslain 24 luvun 1 §:n 1 momentissa (39/1889) tarkoitetuksi kotirauhan suojaamaksi paikaksi, mutta käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen 1.10.2000 voimaan tulleiden rikoslain 24 luvun säännösten kannalta vastaajien tekoa pidettiin julkisrauhan rikkomisena. Koska tekohetkellä voimassa olleen lain soveltaminen olisi johtanut olennaisesti ankarampaan lopputulokseen, sovellettiin uutta lakia ja vastaajat tuomittiin julkisrauhan rikkomisesta. (Ään.)

Käräjäoikeus oli katsonut kettutarhan kuuluneen tekohetkellä voimassa olleen lain mukaisen kotirauhan suojaan, koska tarha sijaitsi melko lähellä tarhaajan asuintaloa, se oli selvästi aidan ympäröimä ja siellä työskenneltiin päivittäin. Käräjäoikeuden tuomion jälkeen rikoslain 24 luku oli uusittu. Hovioikeus katsoi, ettei teko täyttänyt julkisrauhan rikkomisen tunnusmerkistöä ja totesi kettutarhan kuuluneen tarhaajan kotirauhan piiriin sekä tekohetkellä voimassa olleiden että sen jälkeen voimaan tulleiden säännösten mukaan. Korkein oikeus puolestaan katsoi, että kun mm. asuinrakennuksen ja kettutarhan huoltorakennuksen välinen etäisyys oli vain 70 metriä, tarhaajan asuinrakennus ja kettutarha-alue muodostivat alueen, josta tekohetkellä voimassa olleessa kotirauhan suojasäännöksessä käytettiin termiä ”kartano”. Tämän vuoksi vastaajat olivat tekohetkellä voimassa olleen lain mukaan syyllistyneet kotirauhan rikkomiseen. Kuitenkin KKO katsoi, että uusittujen säännösten mukaan tekoa oli arvioitava RL 24:3:n mukaisena julkisrauhan rikkomisena. KKO perusteli käsitystään sillä, että julkisrauhan suojasäännöksellä oli erotettu oman tunnusmerkistönsä piiriin muuhun tarkoitukseen kuin asumiseen käytettävät tilat. Korkein oikeus piti siis rajanvedon suhteen ratkaisevana tilojen käyttötarkoitusta. Kun tekohetkellä voimassa olleen kotirauhan suojaa koskevan säännöksen soveltaminen olisi johtanut olennaisesti ankarampaan lopputulokseen kuin vastaajien tuomitseminen uuden lain mukaisesta julkisrauhan rikkomisesta, KKO tuomitsi vastaajat rangaistukseen jälkimmäisestä teosta. Vähemmistöön jäänyt jäsen katsoi, ettei kettutarha-alue sellaisenaan ollut tekohetken säännösten mukaan kotirauhan suojaama paikka eikä kettutarha-alueella myöskään ollut sellaista yhteyttä tarhaajan asuinrakennukseen, että aluetta olisi sillä perusteella voinut pitää laissa tarkoitettuna ”kartanona”. Vähemmistöön jääneen jäsenen mielestä vastaajat eivät siten olleet syyllistyneet tekohetkellä rangaistavaan tekoon.

Oikeustieteessä mm. Ruuska on kritisoinut edellä mainittua ratkaisua sillä perusteella, että koti- ja julkisrauhan välisessä rajanvedossa ei ratkaisevana ole pidettävä asunnon käyttötarkoitusta vaan sitä, kumman rauhan piiriin raken-

---

tällaisista tiloista voisi olla myös indisio LYTP 9 §:ssä kielletyn toimeksiannon vastaanottamisesta. Periaatteessa kauppa-alueen käyttäjäaluekin voisi olla julkisrauhan suojaama, jos ihmisiä työskentelee siellä.

nus sijaintinsa perusteella kuuluu.<sup>669</sup> Oman käsitykseni mukaan vähintään yhtä tärkeää kuin sen arvioiminen, kumman rauhan piiriin alue tai rakennus kuuluu, on arvioida eron tekemisen merkitystä ja seuraamuksia. Tarkoitin tällä sen kysymyksen selvittämistä, missä määrin kotirauhan suojaaman alueen haltijalla on julkisrauhan suojaaman alueen haltijan oikeutta laajempi oikeus pitää alueella oleskelua oikeudettomana.

Luvattoman tunkeutumisen tekotapojen suhteen hallituksen esityksen perusteluissa viitataan kotirauhaa koskevassa RL 24:1:n säännöksessä tarkoitettuihin tekotapoihin. Tunkeutuminen voi tarkoittaa esimerkiksi selkeästi ilmaistun tahdon sivuuttamista. Silloin, kun tiloihin luvallisesti päässyt henkilö ei noudata poistumiskehotusta tai tiedossa olevaa poistumisaikaa, kyse on säännöksessä tarkoitettua kätkeytymisestä tai jäämisestä.<sup>670</sup> Näin esimerkiksi henkilö, joka tahallaan jää kauppaliikkeeseen sen sulkemisajan jälkeen, voi syyllistyä RL 24:3:n säännöksen rikkomiseen. Sen sijaan henkilö, joka ehtoja täyttämättä menee tietyin yleisin ehdoin tai maksua vastaan järjestettyyn tilaisuuteen, voi syyllistyä petokseen mutta ei julkisrauhan rikkomiseen.<sup>671</sup>

Asianomaisen poistumiskehotuksen noudattamatta jättänyttä henkilöä on lähtökohtaisesti pidettävä paikkaan kätkeytyneenä tai jääneenä. Lain perustelujen mukaan jääminen olisi oikeudetonta esimerkiksi silloin, kun ravintolan pitäjän antamaa poistumiskehotusta ei ole noudatettu, ”milloin kehotusta on pidettävä alalla yleisesti noudatettavien periaatteiden mukaisesti hyväksyttävänä”<sup>672</sup> Ravintolan suhteen tilannetta onkin pidettävä melko selvänä, koska majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa on säädetty, millä perusteilla ravintola voi käyttää ns. asiakasvalintaoikeutta. Sen sijaan ongelmallisempaa on määrittää, mitä ovat ”alalla yleisesti noudatettavat periaatteet” silloin, kun asiasta ei ole alakohtaisissa säännöksissä mitään säädetty. Jos esimerkiksi kauppaliikkeissä vakiintuneesti esitetään häiritsevästi käyttäytyvälle päihtyneelle poistumiskehotus, voitaneen todeta, että kehotuksen noudattamatta jättäminen on laissa tarkoitettua jäämistä julkisrauhan suojaamaan paikkaan.

Julkisrauhan suoja koskevan RL 24:3:n säännöksen ongelmana voidaan ylipäätään pitää sitä, että siinä on vaihtoehtoisena tekotapana mainittu kätkeytyminen tai jääminen julkisrauhan suojaamaan paikkaan. Säännös vastaa tältä osin täysin kotirauhaa koskevaa RL 24:1:n säännöstä. Tosiasiallisena erona on kuitenkin se, että kotirauhan haltijan suoja on eräällä tavalla absoluuttinen: laillisistakin syistä kotirauhan piiriin saapuneen on noudatettava isännän poistumiskehotusta, vaikka tämä ei olisi esittänyt siihen mitään perustetta. Jo syrjintäsäännösten vuoksi

---

<sup>669</sup> Ks. Ruuskan perusteluista tarkemmin Ruuska 2007, s. 69 – 74.

<sup>670</sup> HE 184/1999, s. 24.

<sup>671</sup> HE 184/1999, s. 24.

<sup>672</sup> HE 184/1999, s. 24.

tilannetta on julkisrauhan suojaamassa paikassa arvioitava toisin. Tästä syystä olisikin syytä pohtia, tulisiko jäämistä julkisrauhan suojaamaan paikkaan jollakin tavoin rikoslaissa tämentää.

Hallituksen esityksessä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista on asetettu selkeästi sille kannalle, että julkisrauhan suojaaman tilan haltija voi päättää täysin vapaasti siitä, kenellä on oikeus oleskella julkisrauhan suojaamissa tiloissa. Rajoituksia asettavat lain perustelujen mukaan ainoastaan rikoslain syrjintäsäännökset. Toisaalta lain perusteluissa mainituissa esimerkkitapauksissa on kysymys aina sellaisista tilanteista, joissa poistumiskehotuksen saanut henkilö on tavalla tai toisella aiheuttanut häiriötä julkisrauhan suojaamissa tiloissa.<sup>673</sup>

Kuten edellä on todettu, julkisrauhan rikkomista koskevalla säännöksellä on tarkoitus suojata julkisrauhan suojaamissa paikoissa työskentelevien henkilöiden yksityisyyttä. Tästä huolimatta hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että paikan juridisen haltijan käsitys tunkeutumisen luvattomuudesta on arvioinnissa ratkaiseva silloin, kun haltijan ja tiloissa työskentelevien käsitykset asiasta eroavat toisistaan.<sup>674</sup> Tämän vuoksi tilojen haltijan käsitys tunkeutumisen oikeudettomuudesta on ratkaisevassa asemassa. Vaikka tiloissa työskentelevät eivät kokisi yksityisyyttään loukatun, kyse on julkisrauhan rikkomisesta, jos tunkeutuminen on ollut luvaton.

RL 24:3:n tunnusmerkistö ei täyty, jos rikkomisesta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta. Vähäisyysarvioinnissa käytettäviä kriteerejä ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan mm. oikeudenloukkauksen kesto, ajankohta, rikoksenteijöiden lukumäärä sekä se, onko oikeudenloukkauksen lopettaminen vaatinut loukatulta erityistoimia.<sup>675</sup> Silloinkin, kun tekoa pidetään vähäisenä, kysymys on kuitenkin ollut oikeudenloukkauksesta. Tämän vuoksi tilojen omistaja tai haltija voi tällöinkin ryhtyä toimiin luvattomasti tunkeutuneen poistamiseksi alueelta.

### 3.3.2 *Ravintolan ja leirintäalueen oikeus valita asiakkaansa*

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 5 §:n mukaan oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Tähän liittyy myös heille annettu oikeus kieltäytyä tarjoilemasta asiakkaalle ruokaa tai juomaa ja tarvittaessa poistaa asiakas liikkeestä kolmessa eri tilanteessa. Ensimmäisenä vaih-

---

<sup>673</sup> Ks. näistä esimerkkitapauksista HE 69/2001, s. 74 – 75.

<sup>674</sup> HE 184/1999, s. 24.

<sup>675</sup> HE 184/1999, s. 24.

toehtoisena edellytyksenä on, että asiakas häiritsee muita asiakkaita. Toiseksi vastaava oikeus on myös silloin, kun asiakas muutoin aiheuttaa liikkeessä häiriötä ja kolmanneksi, jos tämä ei täytä liikkeeseen asetettuja asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä. Erikseen säännöksessä on viitattu syrjinnän kiellon käsittävään yhdenvertaisuuslain 6 §:ään.<sup>676</sup>

Jo ennen asetusta 1950-luvulla kirjoittamassaan oppikirjassa Livson katsoi, että kapakka tai ravintola, johon yleisöllä on vapaa pääsy, on kotirauhan suojaama paikka. Livson totesi, ettei ravintolan luonteesta yleisenä paikkana voida päätellä mitään siitä, onko siellä kotirauhan suoja vai ei. Hänen mukaansa asialla ei ollut mitään tekemistä myöskään sen kanssa, ettei ravintola ollut oikeutettu ilman syytä kieltämään ravintolaan pääsyä sinne pyrkineeltä henkilöltä. Ravintolavieraan kanssa tekemällään sopimuksella ravintoloitsija ei ollut luopunut ravintolahuoneistonsa hallinnasta. Jos ravintolavieras ravintolaa suljettaessa kieltäytyi poistumasta tai antoi poistamiselle muutoin aiheen, kyse oli kotirauhan rikkomisesta, jos vieras kieltäytyi poistumasta.<sup>677</sup>

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan asiakasvalintaoikeudella tarkoitetaan liikkeen oikeutta valita asiakkaansa lain syrjintäsäännösten puitteissa<sup>678</sup> Esityksessä tehdään laajalti selkoa syrjintäkiellon sisällöstä, mutta varsinainen viittaus syrjinnän kieltoon lisättiin säännökseen vasta lain eduskuntakäsittelyssä. Itse asiakasvalintaoikeutta on perusteltu mm. sillä, että ravintola ei voisi asettaa alkoholilaista poikkeavia ikärajoja 18 vuotta täyttäneille henkilöille, jos sillä ei olisi toiminta-ajatukseen perustuvaa oikeutta valita asiakkaitaan. Esityksessä on puollettu asiakasvalintaoikeutta myös sillä, että se vähentää järjestyksenpitoon liittyviä ongelmia ja lisää asiakkaiden turvallisuutta ja viihtyvyyttä. Perusteluissa viitataan myös alkoholilain 23 §:n 1 momenttiin, jossa kielletään päihtyneen päästäminen anniskelupaikkaan ja määrätään poistettavaksi asiakas, joka käyttäytyy häiritsevästi tai jonka päihtymys on selvästi havaittavissa.<sup>679</sup>

Esityksessä todetaan myös, että henkilökunnan toimesta tapahtuvan asiakkaan poistamisen ravintolasta tulisi tapahtua ilman voimakeinoja. Kyse ei ole pelkästä toiveesta, vaan laissa ei henkilökunnalle ole annettu oikeutta käyttää poistamisessa voimakeinoja. Voimakeinojen käyttöoikeus voi kuitenkin tulla

---

<sup>676</sup> Vastaava asiakasvalintaoikeus oli sisältynyt jo kumotun majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen 10 §:n 1 momenttiin. Kumotussa asetuksessa poistamisperuste oli tosin sidottu vain siihen, että se oli tarpeen järjestyksenpitoon tai toiminta-ajatukseen liittyvästä syystä. Erolla ei liene asiallista merkitystä.

<sup>677</sup> Livson 1958, s. 64 – 65.

<sup>678</sup> HE 138/2004, s. 21

<sup>679</sup> HE 138/2004, s. 22. Alkoholilain perusteluissa puolestaan perustellaan alkoholilain pääsyn estämistä ja poistamista koskevia säännöksiä sillä, että kyseessä on paitsi valvontakysymys myös palvelu- ja viihtyvyystekijä. Ks. HE 119/1994, s. 35. Sen sijaan laissa tai sen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, kuka käytännössä estää pääsyn tai suorittaa poistamisen.

kyseeseen välillisesti. Asianmukaisesti annettua poistumiskehotusta noudattamatta jättäneen henkilön voi näet katsoa syyllistyneen RL 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun julkisrauhan rikkomiseen. Koska kyseisestä rikoksesta on säädetty vankeusrangaistusuhka, henkilökunta voi turvautua PKL 1:1:n mukaiseen kiinniottamiseen ja käyttää laissa säädettyin edellytyksin voimakeinoja, jos kiinniotettava tekee vastarintaa tai pakenee.

Perustuslakivaliokunta otti hallituksen majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lakiehdotuksen johdosta antamassaan lausunnossa PeVL 49/2004 kantaa myös ravintolan oikeuteen valita asiakkaansa. Se katsoi, että asiakasvalintoikeuden myöntäminen ravintoloille on perusteltua ja perusteli kantaansa perustuslain 18 §:ssä turvatulla elinkeinovapaudella sekä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatulla omaisuudensuojalla. Toiminta-ajatusta perusteena evätä pääsy ravintolaan valiokunta piti kuitenkin liian täsmentymättömänä käsitteenä. Valiokunnan mukaan majoitus- ja ravitsemisliikkeissä tapahtui edelleen syrjintää etnisen alkuperän tai kansalaisuuden perusteella, minkä vuoksi toiminta-ajatus käsitteen soveltaminen asiakasvalinnassa saattoi johtaa perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaiseen syrjintään. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että lakiin on joko lisättävä maininta syrjintäkiellosta tai ainakin viittaus yhdenvertaisuuslain ja rikoslain syrjintäsäännöksiin.<sup>680</sup> Käsitykseni mukaan viittauksella ravintolan toiminta-ajatukseen voidaan katsoa viitattavan siihen, minkä vuoksi ravintola ylipäätään on yleisölle avoinna. Ravintolan pitäjä voisi näin kieltää henkilön pääsyn ravintolan tiloihin, jos pääsyn motiivilla ei ole mitään tekemistä ravintolan aukiolon kanssa. Jos esimerkiksi henkilö tullessaan kahvilaan ilmoittaa, ettei hänellä ole tarkoitus ostaa kahvilan tuotteita tai sen palveluja, vaan sen sijaan syödä omia eväitään kahvilan tiloissa, kahvilanpitäjä voi käsitykseni mukaan evätä henkilön pääsyn.

Korkeimman oikeuden käsittelyyn syrjintä ravintolassa on päätynt kerran, ratkaisussa KKO:1981-II-33:

A oli kieltänyt romaaninaisen asuun pukeutuneelta romaanilta B pääsyn omistamaansa ravintolaan, koska romaaninaisen puku ei ollut ollut hänen mielestään sopiva ravintola-asu. Koska romaaninaisen puku oli perinteinen ja yleisesti käytetty kyseisen kansanryhmän keskuudessa eikä B:n asun ollut näytetty olleen epäsiistin tai asiattoman, eikä hänen myöskään ollut näytetty käyttäytyneen häiritsevästi ravintolaan pyrkiessään, eikä A:lla ollut katsottava muullakaan perusteella olleen aihetta järjestyksenpidon tai liikkeen tason säilyttämisen vuoksi evätä B:ltä pääsyä liikkeeseensä, A:n katsottiin näin ollen kerrotulla menettelyllään jättäneen palvelematta B:tä yleisesti noudatettavina olevilla ehdoilla tämän

<sup>680</sup> PeVL 49/2004, s. 2. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa voidaan pitää osoituksena myös siitä, että se katsoi yksityishenkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöiden voivan saada perusoikeussuojaa. Turvaa voivat saada sekä elinkeinovapaus että omaisuuden suoja.

etnisen alkuperän vuoksi. A tuomittiin syrjinnästä sakkorangaistukseen sekä velvoitettiin maksamaan B:lle korvausta syrjinnän aiheuttamasta kärsimyksestä. Ään.

Tapauksessa kihlakunnanoikeus oli hylännyt syytteen, koska se katsoi jääneen näyttämättä, että A olisi evännyt henkilön sisäänpääsyn tämän romani-heimoon kuulumisen vuoksi ja että häntä olisi jätetty palvelematta yleisesti noudatettavilla ehdoilla rodun tai kansallisen tai etnisen alkuperän vuoksi. Hovioikeus puolestaan katsoi A:n evänneen pääsyn sen vuoksi, että romani-naisen puku ei hänen mielestään ollut sopiva ravintola-asu. Se katsoi A:n jättäneen palvelematta romani-aiesta yleisesti noudatettavilla ehdoilla tämän etnisen alkuperän vuoksi ja katsoi A:n näin syyllistyneen syrjintään. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että B:n asun ei ollut näytetty olleen epäsiisti tai asiaton. Lisäksi ei ollut näytetty, että hän olisi käyttäytynyt häiritsevästi pyrkinessään ravintolaan eikä hänen pääsynsä eväämiseen ollut muutakaan järjestyksenpidon tai liikkeen tason säilyttämiseen liittyvää syytä. Korkein oikeus ei itse pääasiaratkaisun ja sen perustelujen osalta muuttanut hovioikeuden päätöstä.

Päätös on siten sekä päätöksentekohetkellä voimassaolleen asetuksen että nykyisin voimassaolevan lain mukainen. Pääsyn epääminen ravintolan toiminta-ajatuksen perusteella olisi voinut perustua henkilön asun epäsiisteyteen tai asiattomuuteen ja vastaavasti epääminen järjestyksenpidollisista syistä esimerkiksi siihen, että henkilö olisi käyttäytynyt ravintolaan pyrkinessään häiritsevästi. Päätöksessä jätetään avoimeksi mahdollisuudeksi sekin, että pääsyn evääminen olisi voinut perustua myös muuhun järjestyksenpitoon tai toiminta-ajatuksen liittyvään kuin päätöksessä nimenomaisesti mainittuun syyhyn.

Yhdenvertaisuuslain myötä perustettu syrjintälautakunta on useissa ratkaisuisaan ottanut kantaa ravintolan tai kauppaliikkeen toimintaan silloin, kun ne ovat kieltäytyneet ottamasta asiakkaikseen romaniväestöön tai muihin etnisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Syrjintälautakunnan ratkaisujen osalta on syytä muistaa, että niissä vallitsee käännetty todistustaakka silloin, kun ns. syrjintäoletaman katsotaan hakijan esittämän selvityksen perusteella täytyneen.<sup>681</sup> Syrjintälautakunnan päätös on langettava silloin, kun se katsoo, että hakijaa on etniseen ryhmään kuulumisen perusteella kohdeltu huonommin kuin muita olisi kohdeltu vertailukelpoisessa tilanteessa. Tämän vuoksi syrjintäoletaman täytyessä ratkaisevaa on se, pystyykö ravintola tai liike esittämään näyttöä siitä, että kohtelu oli riippumatonta etniseen ryhmään kuulumisesta. Esimerkiksi ratkaisussa 2392/66/2005 lautakunta katsoi syrjintäkieltoa riko-  
tun, kun kongolaissyntyiseltä henkilöltä oli ravintolan järjestyksenvalvojan

<sup>681</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti yhdenvertaisuuslain käännettyä todistustaakkaa oikeutettuna, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn. Ks. PeVL 10/2003, s. 4 – 5.



toimesta evätty sisäänpääsy ravintolaan lenkkikenkien vuoksi, kun samaan aikaan ravintolaan oli järjestyksenvalvojien estämättä päässyt useita henkilöitä, joilla oli ollut vastaavanlaiset jalkineet. Vastaavasti ratkaisussa 2436/66/2006 lautakunta katsoi kyseessä olleen syrjinnän, kun neljän romaaninaisen seuruetta ei ollut päästetty asusteliikkeeseen. Vastaaja oli perustellut kieltäytymistään liikkeessä noudatetulla käytännöllä, jonka mukaan neljän hengen tai sitä suurempien ryhmien sisäänpääsy sokkeloiseen liikkeeseen estettiin aina hävikin estämiseksi. Syrjintälautakunta vetosi ratkaisunsa tueksi mm. siihen, ettei ryhmäkokoon liittyviä sisäänpääsyn rajoituksia ollut merkitty avoimesti näkyville. Toisaalta ratkaisussa 2009/595 lautakunta ei katsonut kyseessä olleen syrjinnän, kun ravintolan järjestyksenvalvoja oli estänyt senegalilaisen henkilön sisäänpääsyn reisitaskuhousujen vuoksi. Ravintolan pukeutumisohjeissa oli kiellettyinä asusteina mainittu reisitaskuhousut eikä hakija ollut osoittanut ravintolan ottaneen asiakkaikseen muita reisitaskuhousuihin pukeutuneita. Syrjintälautakunta piti ravintolan pukeutumisohjeita sinänsä asianmukaisina, koska ravintolalla on oikeus majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain 5 §:n perusteella oikeus asettaa sisäänpääsulle tiettyjä, ravintolan toiminta-ajatukseen liittyviä ehtoja.

Vastaavasti kuin ravintolalla on myös leirintäalueella asiakasvalintaoikeus. Ulkoilulain 22 §:n 2 momentin mukaan leirintäalueen pitäjällä ja leirintäalueen henkilökuntaan kuuluvalla on leirintäalueen järjestyksenpidon tai käyttötarkoituksen vuoksi oikeus kieltää leirintäalueelta pyrkivältä pääsy alueelle ja tarvittaessa poistaa henkilö alueelta. Säännös vastaa lähes täysin majoitus- ja ravitsemisliikkeen harjoittajalle tai henkilökunnalle myönnettyä oikeutta. Erona on lähinnä se, että kun majoitus- ja ravitsemisliike voi vedota asiakasvalinnassaan toiminta-ajatukseen, leirintäalueella vastaava peruste on liitetty käyttötarkoitukseen. Lisäksi poistamisen edellytyksenä on ainoastaan järjestyksenpitoon tai käyttötarkoitukseen liittyvä tarve, kun edellytykset majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetussa laissa on ilmaistu tarkemmin.<sup>682</sup> Ulkoilulain perusteluissa on lähinnä tyydytty viittaamaan aiempaan ulkoilulain vastaavaan säännökseen. Syrjintäkielto on jätetty maininnan varaan. Esimerkkinä käyttötarkoitukseen perustuvasta asiakasvalintaoikeudesta mainitaan leirintäalueen varaaminen ”tietylle käyttäjäryhmälle, kuten jonkin yhteisön jäsenille tai työntekijöille”.<sup>683</sup>

---

<sup>682</sup> Tältä osin säännös vastaakin kumotun majoitus- ja ravitsemisliikeasetuksen vastaavaa säännöstä.

<sup>683</sup> HE 130/1994, s. 6,



### 3.3.3 *Julkisrauhan suoja ja valokuvaamisen rajoittaminen*

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 14.6.2005 antamassa ratkaisussa DNro 405/4/03 on otettu kantaa mahdollisuuteen rajoittaa valokuvaaminen eräissä yleisötiloissa. Kantelussa oikeusasiamiestä oli pyydetty tutkimaan, oliko VR Oy:n antama ohjeistus rautatieasemilla toimiville vartijoille kuvaamisluvan vaatimisesta lainmukainen. Vastaava käytäntö oli kantelun mukaan voimassa myös Ilmailulaitoksella Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksella metroasemilla. Apulaisoikeusasiamies jätti toimivaltaansa kuulumattomana VR Oy:n menettelyn tutkimatta, mutta käsitteli VR:n käyttämien vartijoiden menettelyä yleiseltä kannalta. Sisäasiainministeriö piti vartijoiden menettelyn johdosta antamassaan lausunnossa sinänsä ymmärrettävänä, että vartijat kuvausluvan kaltaisissa asioissa toimivat usein toimeksiantajien edellyttämällä tavalla varsinkin, kun säännökset tässä suhteessa näyttivät olevan epäselviä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että kuvaamisen rajoitusten on perustuttava lakiin. Ne olosuhteet, joiden vallitessa kuvaaminen lento-, rautatie- tai metroasemilla voisi olla kiellettyä, määräytyvät rikoslain salakatselua koskevan säännöksen mukaan. Hän piti tärkeänä sitä, että tiedotusvälineiden suorittamaan uutis- ja muuhun kuvaukseen suhtaudutaan perusoikeusmyönteisesti. Esimerkiksi ”myönteiseen yrityskuvaan” liittyvistä syistä ei kuvaamista voida yleisölle avoimissa tiloissa kieltää. Kun toisaalta Helsingin kaupungin liikennelaitos oli kuvaamisluvan suhteen vedonnut omaan metrosääntöönsä, apulaisoikeusasiamies totesi, ettei metroliiikennesääntö voi olla sellainen normi, jossa voitaisiin asettaa rajoituksia perusoikeuksien käyttämiselle. Kuvaaminen metroasemien yleisissä paikoissa ei myöskään häiritse yleistä järjestystä tai vaarana turvallisuutta järjestyslaissa kielletyllä tavalla.<sup>684</sup>

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen menettely voi heidän toimivaltuuksiinsa sisältyvien julkisen vallan elementtien vuoksi kuulua yksittäistapauksessa myös oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Apulaisoikeusasiamies korosti sitä, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen on julkista valtaa käyttäessään kyettävä itsenäiseen toimivaltuuksien käyttöedellytysten harkintaan, vaikka tämä merkitsisi joissakin tilanteissa sitä, että he eivät voi toimia toimeksiantajansa edellyttämällä tavalla. Itsenäisen vastuun merkitystä korostaa se, että toimeksiantajat ovat usein virkavalvonnan ulottumattomissa olevia yksityisiä tahoja. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies piti perusteltuna vartijoiden koulutuksen sisällön kehittämistä niin, että siinä painotettaisiin nykyistä enemmän myös sananvapauden ja siihen liittyen tiedotusvälineiden toimintaedellytysten merkitystä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa kuvaamisen oikeudettomuuteen myös 10.3.2008 antamassaan, valokuvaamista terveyskeskuksen

---

<sup>684</sup> Apulaisoikeusasiamies ei ota kantaa siihen, miten asiaan olisi tullut suhtautua, mikäli kuvaaminen olisi vaarantanut järjestyslaissa tarkoitettulla tavalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Käsitykseni mukaan tämä ei olisi muuttanut tilannetta. Järjestyslain rikkomisesta ei sinällään seuraa vartijoille toimivaltuuksia muutoin kuin silloin, kun kyseessä on rikos, josta saattaa seurata vankeutta.

yleisissä tiloissa koskevassa ratkaisussa DNro 3447/4/05. Kantelija, joka oli pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan Hollolan terveystieteiden keskuksen ylilääkärin menettelyä valokuvaamisen kieltämisessä, oli kirjoituksensa mukaan mennyt Hollolan terveystieteiden keskuksen ja ottanut kaksi valokuvaa kohteista, jotka kantelijan mukaan sijaitsivat julkisessa paikassa. Kantelijan mukaan terveystieteiden keskuksessa työskennellyt vartioimisliikkeen vartija oli keskeyttänyt kuvaamiseen. Vartija oli kantelijan mukaan vedonnut ylilääkärin määräykseen.

Ylilääkäri oli kantelun johdosta antamassaan selvityksessä todennut, ettei kuntayhtymällä ollut kirjallisia määräyksiä tai ohjeita kuvauspyyntöjen varalta, vaan asiasta oli olemassa ylilääkärin suulliset ohjeet. Ylilääkäri totesi ohjeiden lähtökohtana olleen suulliset ohjeet, jotka oli annettu potilaiden yksityisyyden suojaamiseksi. Suhtautuminen kuvauslupapyyntöihin oli ylilääkärin mukaan ollut myönteinen. Etelä- Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto oli pyydetyssä lausunnossaan katsonut, että tapauksessa kaksi perusoikeussäännöstä, yksityiselämän suojan takaava perustuslain 10 § ja sananvapauden takaava perustuslain 12 §, olivat ristiriidassa keskenään. Lausunnossa esitetyn käsityksen mukaan luvan ennalta pyytäminen oli oikea menettely julkisuusperiaate, sananvapaus ja yksityisyyden suoja huomioon ottaen. Myös tietosuojavaltuutettu oli lausunnossaan asettunut puoltamaan kuvaamisen luvallisuutta mm sen vuoksi, että terveystieteiden keskuksella on velvollisuus varmistua siitä, että kuvaaminen tapahtuu terveystieteiden keskuksen asiakkaiden yksityisyys ja henkilötietojen suoja huomioiden.

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan – selostettuaan ensin laajasti asiaan vaikuttavia oikeussäännöksiä, joihin kuului mm. RL 24:3:n julkisrauhan rikkomista koskeva säännös – että ylilääkärin menettelyn arvioinnissa on kyse kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityisyyden suojan välisestä punninnasta. Apulaisoikeusasiamies viittasi mm. aiempaan apulaisoikeusasiamiehen valokuvaamista liikenneasemilla koskevaan päätökseen, jossa oli todettu, että koska salakatselun tunnusmerkistö ei tilanteessa täyttynyt, kuvaamista ei lähtökohtaisesti voinut kieltää. Lähtökohtana apulaisoikeusasiamies piti tässäkin tapauksessa sitä, että kantelijan suorittama kuvaaminen oli ollut sallittua. Vaikka apulaisoikeusasiamies rinnastikin päätöksessään terveystieteiden keskuksen julkisen odotustilan liikenneaseman julkiseen odotustilaan, asian arvioinnissa oli huomioitava, ”minkälaista tai minkä tasoista yksityisyyttä eri paikoissa oleskelevien henkilöiden on arvioitava odottavan”. Esimerkiksi liikenneasemalle menevä henkilö ei odota suurta yksityisyyttä. Tilannetta voidaan kuitenkin arvioida toisin terveystieteiden keskuksen potilaan kohdalla. Apulaisoikeusasiamies totesi myös vaikuttaneen siltä, että kyse ei ollut niinkään ”luvasta” kuin jonkinlaisesta etukäteisilmoituksesta tai vastaavasta.

Koska kysymys oli kahden perusoikeuden välisestä kollisiosta, joka jouduttiin ratkaisemaan molempien perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräisen turvaamisen takaavalla punninnalla, oikeusasiamies arvioi asiaa sekä yksityisyyden suojaa että sananvapautta keskenään punnitsemalla. Hän lähti ratkaisussaan siitä, että kuvaamisessa ei tapauksessa kerrotuissa olosuhteissa ollut kyse sananvapauden ytimeen kuuluvasta oikeudesta kun taas yksityisyyden suojan osalta näin saattoi olla. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä oli perusteltua, että annettiin ohjaus ottaa ennen kuvan ottamista yhteys terveystieteiden keskuksen henkilökuntaan.

Kuitenkaan varsinaisen luvan edellyttäminen ja sen asettaminen kuvaamisen ehdoksi ei olisi ollut tapauksessa lainmukaista. Koska apulaisoikeusasiamies katsoi jääneen tulkinnanvaraiseksi, oliko kysymys ollut ennakkoon vaadittavasta luvasta vai lähinnä yhteydenottopyynnöstä, asia ei antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta varsinaisiin toimenpiteisiin.

Vaikka apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todetaan, että kyse sananvapauden kohdalla ei – toisin kuin yksityisyyden suojan kohdalla – ollut perusoikeuden ydinalueesta, sananvapauden suoja näyttäisi kuitenkin saaneen ratkaisevan aseman päätöksen perusteluissa. Ratkaisusta voidaan näet päätellä, että oikeusasiamies olisi arvioinut asiaa toisin, jos asiassa olisi saatu selvää näyttöä siitä, että kyse oli nimenomaisen kuvaamisluvan edellyttämisestä. Kriittisesti voidaan suhtautua siihen, että apulaisoikeusasiamies rinnasti päätöksessään terveystieteiden julkisen odotustilan julkisen liikenneaseman odotustilaan. Päätöksessä ei ole huomioitu, että terveystieteiden odotustilaa voidaan arvioida myös julkisrauhan suojaamana tilana. Päätöksessä tehdään selkoa julkisrauhan suoja koskevista säännöksistä, mutta ei kuitenkaan arvioida niiden merkitystä käsillä olevassa tapauksessa. Nähdäkseni tilannetta julkisrauhan suojaamassa tilassa voidaan arvioida toisin kuin sen ulkopuolella. Molemmissa edellä kuvatuissa päätöksissä on lähdetty siitä, että rikoslain salakatselusäännöksen rajat määrittävät myös, missä kuvaaminen voidaan kieltää. Arvioimatta on jäänyt se, missä määrin julkisrauhan suojaaman tilan haltijan oikeus rajoittaa alueella oleskelua voi vaikuttaa siihen, mitä voidaan määrittää alueella kielletyksi toiminnaksi. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuisaan omaksuma ajattelutapa voi käsitykseni mukaan pahimmillaan johtaa siihen, että julkisrauhankin suojaaman tilan haltija on tiloissaan velvollinen sietämään kaikkea sellaista käyttäytymistä, jota laissa ei ole erikseen kriminalisoitu, koska käyttäytymiselle ei ole vaikeaa löytää perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvää perustetta.<sup>685</sup>

Valokuvaamisen rajoittamiselle on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä esitetty myös hyväksyttäviä perusteita. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies arvioi 1.3.2010 antamassaan ratkaisussa DNro 2998/4/08 valokuvauskiellon asianmukaisuutta taidemuseossa. Taidemuseo oli perustellut kuvauskielltoa mm. sillä, että museoon annettujen teoslainojen lainaamisen ehtona on usein kuvauskielto näyttelytiloissa. Taidemuseo oli myös katsonut, että museorakennus on julkisrauhan piiriin kuuluvana tilana eri asemassa kuin katujen, torien, ase-

<sup>685</sup> Apulaisoikeusasiamiehen jälkimmäisessä päätöksessä yksityisyyden suoja on arvioitu ennen kaikkea terveystieteiden potilaiden yksityisyyden suojana. Julkisrauhan suoja määrittävä RL 24:3 suoja kuitenkin ennen kaikkea tiloissa työskentelevää henkilöstöä. Paikka, alue tai tila on julkisrauhan suojaama yleensä juuri sen vuoksi, että siellä työskentelee ihmisiä. Jos ihmisiä ei alueella työskentele, kyse ei ole julkisrauhan suojaamasta tilasta. Ratkaisussa olisikin tullut arvioida myös hoitohenkilöstön yksityisyyden suojan toteutumista.

mien ja muiden sellaisten julkisten tilojen kaltaiset tilat, joihin yleisö pääsee esteettömästi ja vapaasti. Yleisölle julkisrauhan suojaaman tilan piirissä annettuun käyttäytymiskoodistoon sisältyi myös kuvauskielto.

Apulaisoikeusasiamies viittasi ratkaisussaan mm. sananvapautta sekä yksityiselämää koskeviin perusoikeuksiin ja lisäksi mm. julkisrauhaa koskevaan sääntelyyn. Lisäksi ratkaisussa viitattiin oikeusasiamiehen toimiston aiempaan ratkaisukäytäntöön. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kyse oli jälleen perusoikeuksien tapauskohtaisesta punninnasta. Sananvapauden ja yksityisyyden suojan lisäksi oli otettava huomioon myös omaisuudensuoja sekä sivistykselliset oikeudet.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että valokuvaaminen yleisölle avoimessa taidemuseossa on lähtökohtaisesti sallittua. Valokuvauskieltoa ei myöskään voinut perustella muiden asiakkaiden yksityisyyden suojalla. Toisaalta taidemuseoissa valokuvaamisessa ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan liikuta sananvapauden ydinalueella ja merkitystä on myös omaisuudensuojalla, jota edesauttaa mm. museon turvallisuusjärjestelmien suojaaminen kuvaaminen kieltämällä. Kaiken kaikkiaan valokuvaamisen kieltämiselle oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan esitettävissä useita hyväksyttäviä syitä, joita voitiin pitää painavampina kuin yksittäisen asiakkaan oikeutta valokuvaukseen museon tiloissa. Ongelmallista kuitenkin oli, että nämä hyväksyttävät syyt eivät perustuneet eduskunnan säätämään lakiin. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies piti taidemuseon menettelyä lähtökohtaisesti kritiikille alttiina.

Apulaisoikeusasiamiehen sinänsä hyvin perustellussa päätöksessä kiinnittää huomiota jälleen se, että julkisrauhan suojaaman tilan haltijan oikeuksien arviointi jää ikään kuin puolitiehen. Vaikka päätöksessä on mainittu rikoslain julkisrauhan suojasäännös, päätös kulminoituu jälleen lähinnä perusoikeuksien väliselle punninnalle. Taidemuseon esittämään näkökohtaan julkisrauhan suojaaman tilan haltijan oikeudesta asettaa tietyntyylinen käyttäytymiskoodisto tilassa oleskelun ehdoksi apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä ei oteta suoranaista kantaa. Niinpä edelleen jää avoimeksi kysymys siitä, missä määrin tilan haltija voi vedota kiellon tueksi julkisrauhan suojasäännöksen tuottamaan oikeuteen päättää tiloissa oleskelemisen oikeudettomuudesta, vaikka valokuvaaminen tiloissa ei sinänsä olisikaan lain säännösten nojalla kielletty.

Valokuvaamisen kieltämistä voidaan nähdäkseni joissakin tilanteissa pitää RL 11:11:n tarkoittamana syrjintänä. Jos yleisötilaisuuteen saapuvaa toimittajaa ei päästetä sisään sillä perusteella, että tämä ottaa siellä valokuvia, kyse voi olla toimittajan ammattiin perustuvasta syrjinnästä. Jos toisaalta kuvaaminen kielletään kaikilta muiltakin, tilanne muuttuu tässä suhteessa epäselvemmäksi. Vastaavasti epäselvä syrjintäsäännöksen kannalta on myös tilanne, jossa kauppaliikkeen kauppias estää valokuvausaikeissa olevan henkilön pääsyn liikkeeseen. Kyse ei ole siitä, että henkilöä ei palveltaisi yleisesti noudatettavilla ehdoilla, koska kiellolla ei ole tarkoitus rajoittaa henkilön varsinaista asiointia

liikkeessä. Sitä näkökantaa, että kysymyksessä ei olisi syrjintä, puoltaa myös se, että henkilöllä on mahdollisuus omalla käyttäytymisellään vaikuttaa myös kauppiaan toimintaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin on arvioinut valokuvaamisen kieltämistä toisin äänestyspaikalla tapahtuvan kuvaamisen kieltämistä koskevassa, 23.10.2007 annetussa ratkaisussa DNro 1107/2/07. Oikeusasiamies tutki omasta aloitteestaan lehtikirjoituksen perusteella tapauksen, jossa kirjoituksen kirjoittaja oli ihmetellyt, miksi hän ei ollut saanut kuvata poikaansa äänestyspaikalla. Vaalilautakunnan puheenjohtajan mukaan kuvauskiellon perusteena oli ollut erään vaalilautakunnan jäsenen toivomus. Jäsen oli todennut toimivansa työssään vartiointitehtävissä eikä voisi tämän vuoksi esiintyä valokuviissa.

Kaupungin keskusvaalilautakunta oli viitannut omassa lausunnossaan vaalilain 72 §:ään, jonka mukaan äänestyspaikalla saapuvilla olevien on noudatettava vaalilautakunnan antamia määräyksiä järjestyksen ylläpitämiseksi ja äänestyksen häiriöttömän kulun turvaamiseksi. Se oli vedonnut myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen todetessaan, että jos valokuvaus sallitaan yhdelle, se tulisi sallia kaikille.

Oikeusministeriö oli lausunnossaan lähtenyt siitä, että vaalilautakunnalle on vaalilaissa annettu melko vahvat valtuudet huolehtia äänestystilaisuuden sujumisesta joutuisasti ja järjestyneesti. Koska valokuvausta ei ollut laissa tai oikeusministeriön ohjeissa nimenomaisesti kielletty, sen sopivuutta arvioi vaalilautakunta tapauskohtaisesti erikseen. Lausunnon mukaan yksityishenkilönkin suorittama valokuvaus voidaan sallia mm. siinä tapauksessa, että kuvaamisella ei vaaranneta äänestystoimituksen sujuvuutta eikä järjestystä äänestyspaikalla.

Apulaisoikeusasiamies viittasi ratkaisunsa tueksi paitsi vaalilakiin myös oikeusministeriön eduskuntavaaleja varten laatimaan vaaliohjeeseen. Hän otti huomioon myös oikeusministerin lausunnon ja katsoi, ettei vaalilautakunnan puheenjohtaja ollut rikkonut asiassa vaalilainsäädäntöä tai muutoinkaan menettänyt virheellisesti.

Ratkaisussa ei ollut suoritettu perusoikeuksien välistä punnintaa toisin kuin kahdessa aiemmin selostetussa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa. Sananvapaus-perusoikeuden toteutumista ei arvioitu ratkaisussa erikseen. Toisaalta kun ratkaisussa 405/4/03 oli todettu, ettei Helsingin kaupungin liikennelaitoksen metrosäännön normitukeen voitu nojautua sananvapautta rajoitettaessa, voidaan yhtä hyvin kysyä, miten pitkälle myöskään Oikeusministeriön vaaliohjeeseen voidaan samassa tarkoituksessa tukeutua. Ratkaisua voidaan mielestäni kritisoida myös sen seikan huomiotta jättämisestä, ettei vaalilautakunnan puheenjohtajan antaman valokuvauskiellon alkuperäisenä perusteena ollut järjestyksen ylläpitäminen ja äänestyksen häiriöttömän kulun turvaaminen vaan kielto perustui vain erään vaalilautakunnan jäsenen

esittämään pyyntöön. Kysymystä olisikin nähdäkseni tullut arvioida myös tar-  
koitussidonnaisuuden periaatteen toteutumisen kannalta.

Tuomioistuinkäytännössä oikeus valokuvaamiseen estämiseen on vain harvoin ollut esillä. Kuitenkin Helsingin hovioikeuden 7.5.2009 antamassa ratkaisussa DNro R 08/658 on arvioitu mm. virastohenkilökunnan oikeutta estää kuvaami-  
nen viraston tiloissa ja poistaa kuvaaja sieltä. Tapauksessa virastomestari A:lle oli  
vaadittu rangaistusta virkavelvollisuuden rikkomisesta sillä perusteella, että hän  
oli syytteen mukaan estänyt uutiskuvaaaja C:tä kuvaamasta työvoimatoimistossa  
järjestettyä mielenilmausta estäen näin perustuslaissa turvatun sananvapauden  
toteutumista. Syytteen mukaan hän oli tällä menettelyllään rikkonut säännöksiin  
ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Työvoimatoimiston koulutus-  
neuvoja B:lle vaadittiin niinkään rangaistusta virkavelvollisuuden rikkomisesta,  
koska hän oli syytteen mukaan estänyt C:tä kuvaamasta mielenilmausta käymällä  
C:hen käsiksi hartioista takaapäin, sysäten C:n kohti ulko-ovea ja laittanut kä-  
tensä kameran eteen työntäen C:tä kohti ulko-ovea n. 15 metrin matkan. Lisäksi  
B:lle vaadittiin rangaistusta pahoinpitelystä, koska syyttäjä katsoi hänen tehneen  
C:lle ruumiillista väkivaltaa edellä mainitulla menettelyllään.

Käräjäoikeus oli hylännyt kaikki vastaajiin kohdistetut syytteet. Hovioikeus  
pysytti käräjäoikeuden tuomion lopputuloksen. Se katsoi, että mielenilmaus si-  
nänsä oli ollut työvoimatoimiston virastorauhaa häirinyt tapahtuma. A:lla oli  
ollut oikeus mennä tiedustelemaan kuvaajalta, millä asialla tämä liikkui samoin  
kuin oikeus antaa ohjeistusta siitä, ettei toimistossa olleita asiakkaita saanut ku-  
vata. Kuvaamista ei hovioikeuden mukaan ollut suoranaisesti kielletty. Sillä, että  
A mielenilmauksen jälkeen oli sulkenut oven, ei ollut rajoitettu sananvapautta,  
koska kyseessä ei enää ollut ollut jälkitilanteen kuvaaminen. B:n osalta hovioi-  
keus puolestaan katsoi jääneen näyttämättä, että tämän olisi pitänyt tietää C:n  
olevan tiedotusvälineen edustaja eikä kuuluneen mielenilmaisijoihin. B:n voitiin  
näin katsoa käsittäneen toimintansa C:n ulosohjaamiseksi oikeutetuksi työvoi-  
matoimiston johtajan vaadittua, että mielenilmauksen tuli virastorauhan säilymi-  
seksi loppua. Kysymys ei siten ollut sananvapauden rajoittamisesta. Kun lisäksi  
syytteessä ei ylipäättäen ollut yksilöity, mihin virkatoiminnassa noudatettaviin  
säännöksiin tai määräyksiin perustuvaan virkavelvollisuuden rikkomiseen A ja B  
olisivat syyllistyneet, syyte oli hovioikeuden mukaan hylättävä.

Hovioikeuden päätöksen perustelut ovat kritiikille alttiita. Hovioikeus  
on kyllä maininnut virastorauhan – jota termiä se on julkisrauhasta käyttänyt  
– ja sananvapauden, mutta jättänyt lausumatta siitä, mikä on ollut kuvaajaan  
ja mielenosoittajiin kohdistettujen toimien säädösperusta. Käsitykseni mukaan  
työvoimatoimiston henkilökunnan toimia olisi tullut arvioida nimenomaan  
RL 24:3:n julkisrauhan suojaa koskevan säännöksen valossa. Esimerkiksi kä-  
rjäoikeuden mainitsema oikeus poistaa mielenosoittajat työvoimatoimiston  
tiloista – kysymys, josta sinänsä ei syytteitä ollut nostettu – voinee perustua  
RL 4:4:n mukaiseen hätävarjelutoimeen, jossa suojattavana oikeushyvinä on

ollut nimenomaan julkisrauha. Nyt tuomion perustelut jäävät ikään kuin sananvapaus-perusoikeuden pragmaattiseksi arvioinniksi siltä kannalta, onko sitä tapauksessa loukattu vai ei. Syytä olisi ollut arvioida myös sitä, voitaisiinko sananvapauden painoarvoa punnita yksityisyyden suoja koskevaa perusoikeutta vasten ja miten sananvapautta toisaalta olisi arvioitava yksityisyyden suojan säädännäisen ilmaisun, RL 24:3:n julkisrauhan suojasäännöksen valossa.<sup>686</sup> Kirjallisuudessa perusoikeuksien on katsottu vaikuttavan perustuslakimyönteisen tulkinnan kautta siten, että ehdoton pääpaino on perusoikeuksia koskevien periaatteiden välillisessä vaikutuksessa. Esimerkiksi Tuorin mukaan tuomioistuin voi muotoilla ratkaisunorminsa perusoikeussäännökseen tuetun oikeusperiaatteen nojalla lähinnä hyvin harvinaisissa aukkotilanteissa, joissa ei voida lainkaan osoittaa tilanteeseen soveltuvaa perustuslakia alemmanasteista säädöstä.<sup>687</sup> Hovioikeus olisikin voinut perustaa ratkaisunsa julkisrauhan suojasäännöksen sananvapausmyönteiselle tulkinnalle. Hovioikeus näyttäisi tuomiossaan suhtautuneen toisin myös oikeuteen estää kuvaaminen silloin kun kuvaajana on joku muu kuin lehdistön edustaja. Jos sananvapaus-perusoikeudella halutaan puolustaa kuvaamisen sallittavuutta yleisölle avoimessa tilassa, ne argumentit, joita tässä suhteessa halutaan esittää viestinten suorittaman kuvaamisen puolesta, pätevät mihin tahansa muuhunkin kuvaamiseen.<sup>688</sup> Jos kuvaamista ylipäätään on pidettävä sallittuna, kuvaamisen kohteena oleva henkilö ei myöskään voine estää itseensä kohdistuvaa kuvaamista, vaan hänen mahdolliset oikeutensa ovat riippuvaisia siitä, miten kuvaa myöhemmin käytetään.

---

<sup>686</sup> Olisin itse asiassa taipuvainen asettamaan jälkimmäiselle arvioinnille etusijan kuvatus kaltaisessa tapauksessa. Jos tapauksen ratkaisussa voidaan suoraan tulkita lain erillisäännöstä – esimerkiksi juuri RL 24:3:n julkisrauhan suojasäännöstä – tapauksesta ei ole syytä tehdä ensisijaisesti kahden perusoikeuden välistä punnintatilannetta. Jos näin menetellään, tapauksesta tehdään ikään kuin väkisin ns. kiperä tapaus. Kuitenkin kiperissä tapauksissa on – kuten mm. Veli-Pekka Viljanen on todennut – kysymys tapauksista, jotka eivät ratkea ns. tavanomaisella laintulkinnalla vaan monimutkaisten punnintaoperaatioiden avulla, ks. V-P Viljanen 2003, s. 448. Lisäongelmia voi aiheutua vielä silloin, jos yksi perusoikeuksista – tai pikemminkin mielestäni sen ydinalueelle kuulumaton tekninen toteutustapa – korotetaan automaattisesti muiden perusoikeuksien yläpuolelle. Tällöin ei pääsee toteutumaan se valtiosääntöoikeudellisen doktriinin avoimuus, jota esimerkiksi Lavapuro on peräänkuuluttanut toteamalla, että ”doktriini ei saa muodostua dogmaattiseksi juridiseksi tekniikaksi, jolla perusteitaan kiistanalaiset ja tilannesidonnaiset punninnoista riippuvat tulkintaongelmat määritetään jo etukäteen ratkaistuiksi”. Ks. Lavapuro 2009 a, s. 277 – 278.

<sup>687</sup> Tuori 2003, s. 939 – 940.

<sup>688</sup> Tässä ei ole tarpeen laajemmalti pohtia sitä, toisiko mahdolliseen erotteluun perusteita oppi ns. medianvapaudesta sananvapauden eräänlaisena lisäulottuvuutena. Toisaalta medianvapaudenkaan tarkoitus ei esimerkiksi Huovisen mukaan ole rajoittaa muiden ihmisten sananvapautta, vaikka se journalistin sananvapautta vahvistaakin. Ks. Huovinen 2008, s. 769.



Kirjallisuudessa valokuvaamisen sallittavuutta on arvioinut lähinnä Tiilikka. Tiilikka liittää kysymyksen julkis- ja kotirauhaan sekä rikoslain salakatselusäännökseen. Hän mm. toteaa, ettei toimittajan tai valokuvaajan pääsyä kaikille avoimiin virastoihin, pankkeihin, ravitsemisliikkeisiin, kauppoihin tai terveyskeskusten odotustiloihin voida julkisrauhaan vedoten estää.<sup>689</sup> Hän muistuttaa virkamiehen voivan joutua virkavastuuseen – ja syyllistyvän ääritapauksessa syrjintään – jos hän ilman hyväksyttävää syytä määrää laillisesti virastossa tms. oleskelevan tms. oleskelevan valokuvaajan tai toimittajan poistumaan paikalta.<sup>690</sup> Olen sinänsä samaa mieltä Tiilikan esittämistä kuvaamisen reunaehdoista ja siitä, että toimittajien määrääminen poistumaan RL 24:3:ssa tarkoitettulta alueelta voi ääritapauksessa olla RL 11:11:n tunnusmerkistön täyttävää syrjintää. Kuitenkin merkitystä olisi annettava myös julkisrauhan suojaaman paikan haltijan oikeudelle päättää rikoslain syrjintäsäännösten rajoissa vapaasti, keiden hän sallii oleskella alueella. Hyvällä syyllä voitaneen todeta, että tällainen alueen haltijan päätös useimmiten rajoittaa henkilön perusoikeutta; sananvapauden rajoittamisen lisäksi tai sijasta useimpia tilanteita voidaan tarkastella esimerkiksi liikkumisvapauden rajoituksina. Jos henkilön oleskelua julkisrauhan suojaamalla alueella voidaan rajoittaa vain siltä osin kuin tämän perusoikeuksia ei miltei osin rajoiteta, oleskelurajoitusten antaminen on mahdotonta. Jos taas hyväksytään kanta, jonka mukaan oleskelurajoituksia voidaan tietyin edellytyksin antaa, joudutaan kysymään, minkä vuoksi sananvapauden toteuttaminen pitäisi tässä suhteessa korottaa muista perusoikeuksista poikkeavaan asemaan. Olisinkin taipuvainen toteamaan, ettei oikeus kieltää valokuvaamista julkisrauhan suojaamassa tilassa määräydy pelkästään rikoslain salakatselusäännöksen puitteissa.

### *3.4 Julkisrauhan ja kotirauhan suojan ulkopuolelle jäävät tilat*

Julkisrauhan tai kotirauhan suojan ulkopuolelle jää erilaisia tiloja ja alueita. Ensinnäkään alue ei voi samanaikaisesti olla koti- ja julkisrauhan suojaama, joten ensin mainittu alue jää viimeksimainitun suojan ulkopuolelle ja päinvastoin. Myös yleiseen käyttöön tarkoitettut katu-, puisto- ja torialueet jäävät suojan ulkopuolelle. Kun julkisrauhan suoja määräytyy RL 24:3:n säännöksen mukaisesti, säännöksessä mainittujen paikkojen tai alueiden ulkopuoliset tilat jäävät myös suojaa vaille riippumatta siitä, mikä on niiden omistussuhde, työskennelläänkö niissä ja onko niitä tarkoitettu yleisön käyttöön vai ei.<sup>691</sup>

---

<sup>689</sup> Tiilikka 2008, s. 208.

<sup>690</sup> Mts. 209.

<sup>691</sup> Esimerkiksi torialueella työskentelee torimyyjiä aivan vastaavalla tavalla kuin kauppa-liikkeessä työskentelee työntekijöitä. Vaikka julkisrauhan suojasäännöksen funktiona on



Tämän vuoksi on tarpeen arvioida sitä, mitä mahdollisuuksia tällaisten tilojen omistajalla tai haltijalla on rajoittaa tiloissa oleskelua.

Julkisrauhan suojan ulkopuolelle jäävien alueiden erityistapauksena voidaan mainita yksityisen omistamat pysäköintialueet. Vaikka pysäköintialue ei nauti RL 24:3:n mukaista suojaa, pysäköinnin kontrolloimiseen alueen haltijalla on mahdollisuus tieliikennelain 28 §:n 2 momentin nojalla. Säännöksen mukaan pysäköinti yksityiselle alueelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa on kielletty. Omistajan disponointioikeutta on säännöksessä kuitenkin rajattu edellyttämällä, että pysäköintiä koskevat määräykset yksityisellä alueella on ilmaistava selvästi havaittavalla tavalla. Yksityistä aluetta ei tieliikennelaissa ole määriteltä, mutta selvää lienee, että yksityisellä alueella tarkoitetaan muitakin yksityiseen käyttöön tarkoitettuja paikkoja kuin pelkästään varsinaisia pysäköintiä varten rakennettuja alueita.

Pysäköintialuetta voidaan pitää hyvänä esimerkkinä alueesta, jonka suhteen alueen oikeudellisen luonteen määrittely sen käyttötarkoituksen perusteella voi johtaa paradoksaaliseen tilanteeseen. Jos alueen luonne yksityisenä tai yleisenä alueena määräytyy sen mukaan, onko alue tarkoitettu yksityiseen vai yleiseen käyttöön, pysäköintialueen avaaminen yleisölle johtaa sen luonteen muuttumiseen. Tällöin joudutaan kysymään, onko aluetta enää pidettävä yksityisenä TLL 28 §:n 2 momentin tarkoittamassa mielessä. Oikeampaa lienee kuitenkin katsoa, ettei aluetta ole tarkoitettu täysin yleiseen käyttöön silloin, kun pysäköintiin liittyvät rajoitukset on näkyvällä tavalla ilmaistu.

Ns. yksityisestä pysäköinninvalvonnasta käyty keskustelu ei olekaan ensisijaisesti liittynyt siihen, voiko yksityinen rajoittaa yksityisalueelle pysäköintiä. Arvioinnin kohteena on ollut se, onko yksityisen valvontamaksun määräämisessä kyse julkisen vallan käytöstä, josta olisi tarpeen säätää lailla sekä se, onko yksityisen valvontamaksu tosiasiaassa rangaistuksenluonteinen seuraamus ehtojen vastaisesta pysäköinnistä. Koska asialla on yhteys myös julkisen vallan resurssien puutteellisuuteen, yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa ratkaisua KKO 2010:23 on paikallaan selostaa tässä. Ratkaisun otsikkoteksti kuuluu seuraavasti:

Yksityiselle alueelle oli asetettu opastetauluja, joiden mukaan pysäköinti oli sallittu merkityille paikoille pysäköintiluvan saaneille. Tauluissa oli lisäksi ilmoitettu, että ”Ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitetaan valvontamaksu 40 euroa” ja että ”Pysäköimällä hyväksyt ehdot”. Kysymys siitä, oliko auton pysäköimisellä alueelle syntynyt pysäköinnin valvontaa alueella harjoittaneen yhtiön ja alueelle pysäköineen auton kuljettajan välille opastetaulun ehtojen mukainen pysäköimistä koskeva sopimus, joka on siten sisältänyt veloitteen suorittaa valvontamaksu siinä tapauksessa, että pysäköinti oli tapahtunut ehtojen vastaisesti.

Tapauksessa P-yhtiö harjoitti yksityisellä pysäköintialueella pysäköintiehtojen noudattamisen valvontaa alueiden omistajien ja haltijoiden kanssa tekemiensä sopimusten perusteella. P-yhtiö oli vaatinut vastaajaa suorittamaan yksityisoi-

---

ennen kaikkea suojata alueella työskentelevien yksityisyyden suojaa, tori ei ole julkisrauhan suojaama paikka, koska sitä ei ole säännöksessä mainittu.

keudellisia valvontamaksuja, jotka yhtiö oli määrännyt vastaajan yksityisalueelle suorittaman, ehtojen vastaisen pysäköinnin vuoksi. Kysymys ei ollut maksullisesta pysäköinnistä, vaan seuraamuksen määräämisestä virheellisen pysäköinnin johdosta. Piha-alue, jolla valvontamaksut oli määrätty, oli sisäänmenoreiteiltään merkitty kyltein, joissa oli todettu, että alue on yksityisalue, pysäköinti on sallittu merkityille paikoille pysäköintiluvan saaneille, ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitetaan 40 euron suuruinen valvontamaksu ja pysäköimällä autoilija hyväksyy ehdot.

Kantaja katsoi, että pysäköintiä koskeva sopimus syntyy pätevästi pysäköintiehtoista ilmoittamalla ja pysäköinnin suorittamisella. Kantajan mukaan kyse ei myöskään ollut julkisen vallan käyttämisestä eikä julkisen vallan tehtävien siirtämisestä yksityiselle vaan tosiasialliseen käyttäytymiseen perustuvasta sopimuksesta. Vastaaja puolestaan katsoi, ettei kiinteistön omistajalla ole omistustai hallintaoikeutensa perusteella oikeutta määrätä tai ottaa vastaan virheellisestä pysäköinnistä mitään maksua. Kysymys oli vastaajan mukaan julkisen vallan käytöstä, joka tarvitsee edellytyksekseen lainsäädäntöä.

Käräjäoikeus oli katsonut, että kantajayhtiöllä oli sinänsä oikeus TLL 28 §:n 2 momentin perusteella oikeus määrätä pysäköinnin rajoituksista alueella. Se katsoi myös, että sinänsä pätevä sopimussuhde kantajan ja vastaajan välille on voinut syntyä, jos vastaaja ajaa alueelle, jolla noudatettavat ehdot on selvästi merkitty alueen rajalla. Verratessaan pysäköintivirhemaksulain mukaista pysäköintivirhemaksua ja kantajayhtiön valvontamaksua se katsoi maksun perusteen ja sisällön maksuvelvolliselle olevan täsmälleen sama. Sen vuoksi se päätyi siihen, että valvontamaksun osalta kyse oli julkiselle vallalle annetun tehtävän suorittamisesta rinnan julkisen vallan kanssa. Kun julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, valvontamaksun suorittamiseen ei voi tehokkaasti sitoutua. Kyse oli myös rangaistusluonteisesta seuraamuksesta ja rangaistuksen ja muun seuraamuksen oli puolestaan perustuttava rikoslakiin. Käräjäoikeus huomautti, että sinänsä yksityiselle pysäköinninvalvonnan on käytännössä tarvetta, koska julkinen järjestelmä ei kykene tehokkaasti valvomaan yksityisiä pysäköintialueita. Tällä ei kuitenkaan voitu käräjäoikeuden mukaan luoda oikeutusta yksityiselle valvontajärjestelmälle ilman lain tukea. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota.

Korkein oikeus päätyi asiassa toiseen lopputulokseen. Se katsoi, että kiinteistönomistajalla ja haltijalla on oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, jollei sitä ole laissa kielletty. Tieliikennelain 28 §:n 2 momentin säännökset eivät KKO:n mukaan estä omistajaa tai haltijaa määräämillään ehdoilla sallimasta pysäköintiä alueellaan. Tämän vuoksi he voivat myös tehdä sopimuksen siitä, millä ehdoilla alueelle voi pysäköidä ja mitä sopimuksen rikkomisesta seuraa. Sopimuksen voi korkeimman oikeuden mukaan tehdä siitä huolimatta, että vain poliisilla ja kunnallisella pysäköinninvalvoajalla on oikeus määrätä pysäköintivirhemaksu virheellisestä pysäköinnistä yksityisellä alueella. Korkein oikeus otti kantaa myös kysymyksen toiminnan mahdollisesta luonteesta julkisen vallan käyttönä todeten, että ”periessään väitettyyn sopimukseen perustuvaa valvontamaksua omistaja tai haltija ei käytä tätä viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Tässä tapauksessa ei siten ole kysymys julkisen vallan käytöstä,

vaan ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sopimusta rikottu”.

KKO katsoi, että pätevä sopimus oli syntynyt mm. sillä perusteella, että alue oli kattavasti merkitty opastetauluilla, joista alueella noudatettavat pysäköinnin ehdot, niiden rikkomisen seuraus ja sitoutuminen ehtoihin pysäköimällä olivat selvinneet. KKO:n mukaan ei ole estettä edes sille, etteikö virheellisestä pysäköinnistä yksityiselle alueelle voitaisi samanaikaisesti määrätä sekä pysäköinti-  
virhemaksua että valvontamaksua. KKO velvoittikin autoilijan suorittamaan valvontamaksun korkoineen valvontayhtiölle.

Vähemmistöön jääneet oikeusneuvokset olisivat pysyttäneet hovioikeuden tuomion lopputuloksen. He eivät kuitenkaan katsoneet, että kyse olisi ollut julkisen vallan käytöstä vaan heidän käsityksensä perustui siihen, ettei autoilijan ja valvontayhtiön välille ollut heidän mukaansa syntynyt pätevää sopimusta.

Korkeimman oikeuden päätös on tärkeä sekä julkisen vallan käytön että omistus- ja hallintaoikeuden luonteen arvioinnin kannalta. Kysymystä julkisen vallan käytöstä korkein oikeus näyttäisi pohtineen vain vähän. Ratkaisevana se näyttäisi pitäneen sitä, ettei omistaja tai haltija sopimukseen perustuvaa valvontamaksua periessään käytä viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Asiassa olisi voitu päätyä myös toiseen lopputulokseen, kuten alemmat oikeusasteet olivat tehneet; valvontamaksua olisi voinut pitää myös sellaisena yksipuolisena puuttumisena toisen oikeuspiiriin, joka olisi tehnyt siitä julkisen vallan käyttöä. Mitä omistus- ja hallintaoikeuteen ja niiden ulottuvuuteen tulee, korkein oikeus näyttäisi asettuneen eräänlaisen eksklusiivisen omistus- ja hallintaoikeuden kannalle. Tähän viittaisi korkeimman oikeuden käyttämä perustelu, jonka mukaan kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus päättää omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, jollei sitä ole laissa kielletty.

Tavanomaiseen oikeuteen perustuvasta ns. jokamiehenoikeutta koskevista opeista ei liene saatavissa vastausta pysäköinti- ja muilla vastaavilla yksityisen omistamilla tai hallitsemilla alueilla liikkumisen luvallisuuteen. Jokamiehenoikeutta on rajoitettu RL 28:11:n säännöksellä, mutta sen alueellinen ulottuvuus on epäselvä. Määttän mukaan jokamiehenoikeus merkitsee ennen kaikkea vapautta liikkua jalan, suksilla ja polkupyörällä piha-alueen ulkopuolella, jos se onnistuu haitatta eikä siitä aiheudu vahinkoa maanomistajalle. Kyse on maa-alueen käytöstä lähinnä kauttakulkuun ja ulkoiluun.<sup>692</sup> Määttä toteaa, että maanomistajan maa-alueelleen pystyttämän aidan poistamiseksi henkilön lienee vaikea menestyä vaateessaan yksinomaan jokamiehenoikeuteen vetoamalla. Kuitenkin hän voi Määttän mukaan ylittää aidan vaurioita aiheuttamatta tai myös mennä sellaiselle alueelle, jonne on pystytetty lainvastainen kieltokyltti.<sup>693</sup>

Ylipäätään ongelma kulminoituu mass private property-tyyppisen omaisuuden määrän kasvuun. Jokamiehenoikeudet perustuvat ajatteluun vapaasta luonnossa liikkumisesta eikä niitä sellaisinaan voida soveltaa urbaaniympäristössä liikkumiseen. Oikeuden perustumista tavanomaiseen oikeuteen voidaan myös

---

<sup>692</sup> T. Määttä 1999, s. 324 – 325.

<sup>693</sup> Mts. 330.

kritisoida: jos omistusoikeus ei ole eksklusiivinen, muut oikeudet poissulkeva oikeus, yhtä vähän näin voidaan sanoa jokamiehen oikeudesta. Jokamiehen oikeutta voidaan pitää tietyllä tavalla omistusoikeuteen kohdistuvana rajoituksena, minkä vuoksi siitäkin olisi säädettävä lailla.

Ruuska on määritellyt jokamiehen oikeuden toisen kiinteistön positiiviseksi mutta haitattomaksi hyväksikäytöksi. Hänen mukaansa voidaan todeta, että jokamiehen oikeutta määritellään järkeilemällä sen vuoksi, että tarkkoja säännöksiä jokamiehen oikeudesta ei ole.<sup>694</sup> Tässä juuri onkin käsitykseni mukaan ongelman ydin: oikeus, jonka sisältö määritellään järkeilemällä, jättää väistämättä jäljelle eräänlaisen ”harmaan alueen”. Jos jokamiehen oikeus on voimassa koti- ja julkisrauhan suojan ulkopuolella eikä sen sisältöä ole tarkoin määritelty, käsitykseni mukaan on olemassa vain kaksi vaihtoehtoa määrittelytapaa. Toisena mahdollisuutena on se, että oikeus on sisällöltään rajoittamaton siten, että vain lain erityissäännökset voivat sitä rajoittaa. Jos oikeudella taas katsotaan olevan joitakin muita rajoituksia, niiden on katsottava määräytyvän omistusoikeudesta itsestään käsin. Tällöin olisi siis lähdettävä siitä, että omistusoikeudesta jo sinänsä seuraisi ainakin joitakin eksklusiivisia vaikutuksia.<sup>695</sup>

Joissakin tapauksissa oleskelurajoitukset julkisrauhan suojaaman alueen ulkopuolella perustuvat suoraan lakiin. Niinpä esimerkiksi ilmailulain 103 §:ssä on säädetty yleisestä liikkumisrajoituksesta lentoaseman eräillä alueilla. Säännöksen mukaan liikkuminen ja oleskelu ilman lentoaseman pitäjän lupaa on kielletty lentoaseman asematasolla ja liikennealueella sekä alueisiin välittömästi liittyvissä rakennuksissa siltä osin kuin pääsy alueille ja rakennuksiin on aidalla tai muutoin rakenteellisesti estetty ja liikkumis- ja oleskelurajoitukset selkeästi merkitty. Lain perusteluissa on todettu, että kiellon tavoitteena on lentoliikenteen turvaaminen oikeudettomilta puuttumisilta. Lisäksi tavoitteena on estää tarpeeton liikkuminen alueella, jota voidaan pitää vaarallisena ilmalusten liikkumisen johdosta.<sup>696</sup> Jotta kiello olisi voimassa, alueille ja rakennuksiin pääsyn on oltava estetty joko aidalla tai muutoin rakenteellisesti. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä, vaan kiellon voimassaolo edellyttää lisäksi liikkumis- ja oleskelurajoitusten selkeää merkintää. Aidan tai muiden esteiden on oltava lain perustelujen mukaan niin selkeitä ja yhtenäisiä, ettei alueelle tai rakennukseen voi vapaasti tai valvomattomasti päästä ilman esteen ylittämistä tai läpäise-

---

<sup>694</sup> Ruuska 2007, s. 65.

<sup>695</sup> Vuoteen 1995 asti voimassa olleen poliisilain 21 §:n säännös oikeutti poliisimiehen poistamaan tietyin edellytyksin paikan tai alueen haltijan pyynnöstä henkilön, joka ilman laillista syytä oli tunkeutunut mm. toisen tontille, rakennuspaikalle, puutarhaan, varastoalueelle, uimarannalle tai muuhun sellaiseen erityiseen käyttöön otetulle yksityiselle alueelle tai sen lähiympäristöön. Kyse oli siis muista kuin koti- tai julkisrauhan suojaamista alueista. Nykyisessä poliisilaissa poliisimiehen poistamisoikeus on kuitenkin pääsääntöisesti sidottu koti- ja julkisrauhan suojaamiin alueisiin.

<sup>696</sup> HE 139/2005, s. 71.

mistä. Lain perusteluissa on lisäksi annettu tarkempia määräyksiä siitä, miten liikkumisen käytännön järjestelyt riippuvat lentoaseman pitäjän antamasta ohjeistuksesta. Toisaalta perusteluissa on nimenomaisesti todettu liikkumis- ja oleskeluluvan olevan voimassa mm. silloin, ”jos henkilöä saattaa sellainen henkilö, jolla on asianmukainen lupa liikkua alueella”.<sup>697</sup> Matkustajien ja yleisön suhteen lentoaseman pitäjällä puolestaan on oikeus päättää siitä, missä lentoasemarakennuksen osissa he saavat liikkua. Ilmailulain 103 §:n säännöksellä kumottiin aiemmin vastaavia tiloja koskenut poliisilain perusteella annettu sisäasiainministeriön poliisimääräys.

Itse pidän ilmailulain 103 §:n kaltaista säännöstä ongelmallisena kahdessa suhteessa. Ensinnäkin voitaneen olettaa, että osa sääntelyn kohteena olevista tiloista on RL 24:3:ssa tarkoitettuja julkisrauhan suojaamia alueita. Alueen haltijan oikeus määrätä alueella liikkumisesta perustuisi tällöin rikoslain säännökseen eikä tarvitsisi tuekseen ilmailulain säännöstä, jossa itse asiassa supistetaan haltijan oikeutta määrätä alueella oleskelusta siitä, miten se julkisrauhan suojaa koskevan säännöksen perusteella määräytyisi. Periaatteellisesti merkittävämpänä pidän kuitenkin sitä säännöksestä implisiittisesti ilmenevää ajatusta, ettei lentoaseman pitäjällä ilman erillistä lain säännöstä olisi oikeutta rajoittaa alueella liikkumista silloinkaan, kun aluetta ei ole yleiseen käyttöön tarkoitettu ja kun se on sekä rakenteellisesti suojattu että liikkumisrajoituksin merkitty. Tavanomaiseen jokamiehenoikeuteen perustuva oikeus olisi näin julkisrauhan ulkopuolella lähtökohtaisesti voimassa myös yksityisen hallinnassa olevalla rakennetulla alueella sen käyttötarkoituksesta riippumatta. Pidän ajatusta kestävämmänä ja katsonkin säännöksen ilmentävän osaltaan niitä ongelmia, joita jokamiehenoikeuksien sääntelemättömyydestä aiheutuu.

RL 28:11:n mukaisesta hallinnan loukkauksesta voi olla kyse tietyissä tapauksissa silloin, kun henkilö on jollakin tavoin oikeudettomasti käyttänyt tai ottanut haltuunsa toisen maata. Säännöksen 2 momentissa on kriminalisoitu toisen pihamaan käyttäminen kulkutienä sekä toisen hallinnassa olevan maan käyttäminen rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla. Säännöksen 3 momentin mukaan hallinnan loukkaus on kyseessä myös silloin, kun tekijä ottaa haltuunsa toisen hallinnassa olevaa maata tai rakennuksen tai sen osan. Jotta toisen pihamaan käyttäminen kulkutienä olisi rangaistavaa, loukkauksen tulee olla toistuva.<sup>698</sup> Tämän on katsottu johtuvan siitä, että ainutkertainen toisen pihan poikki kulkeminen ei merkitse vielä pihan käyttämistä kulkutienä.<sup>699</sup> Tästä seuraa käsitykseni mukaan myös se, että ai-

---

<sup>697</sup> HE 139/2005, s. 72.

<sup>698</sup> HE 66/1988, s. 46.

<sup>699</sup> Lappi-Seppälä 2009b, s. 746.

nutkertaista pihan poikki kulkemista ei voida pitää sellaisena oikeudettomana tekona, että alueen haltijalla olisi oikeus sitä estää. Käytännössä esimerkiksi alueen yksityisalueen luonteesta kertovilla kylteillä, joissa läpikulkua on kielletty, ei ole merkitystä alueella oleskelun oikeudettomuuden suhteen. Siltä osin kuin toisen pihamaan käyttäminen kulkutienä täyttää kotirauhan rikkomisen tunnusmerkistön, RL 28:11:n säännös toissijaisäännöksenä väistyy.<sup>700</sup> Näin käy esimerkiksi silloin, kun kulki kulkee omakotitalon pihamaan poikki. Kotirauhan rikkomisen tunnusmerkistön täyttyminen ei tällöin edellytä sitä, että pihamaan poikki kulkeminen olisi toistuvaa.

Säännöksen 1-momentin 3-kohdan tunnusmerkistö täyttyy usein ns. talonvaltauksissa.<sup>701</sup> Kyse on tällöin rakennuksen ottamisesta tekijän haltuun. Kyse voi olla myös maan haltuunottamisesta. Tässä suhteessa tärkeänä kysymyksenä onkin pidettävä sitä, missä kulkee ns. jokamiehenoikeuksien asianmukaisen käytön ja hallinnan loukkauksen välinen raja. Lain perustelujen mukaan hallinnan loukkausta koskevalla säännöksellä ei ole ollut tarkoitus puuttua voimassa olevan oikeuden mukaisiin jokamiehenoikeuksiin. Perusteluissa käytetyn esimerkin mukaan ”parin päivän telttailu toisen maalla olisi edelleen sallittua, jos se voi tapahtua vahinkoa aiheuttamatta ja kotirauhaa rikkomatta”.<sup>702</sup> Kun jokamiehenoikeudet perustuvat tavanomaiseen oikeuteen, edellä mainittua esimerkkiä tarkempien rajanvetojen tekeminen on vaikeaa. 3-kohta tarjoaa rakennusten osalta suojaa ainoastaan talonvaltauksia vastaan. Pelkkä ohimevä rakennuksessa oleskelu ei täytä säännöksen tunnusmerkistöä, vaan siinä edellytetään rakennuksen ottamista haltuun. Tämän vuoksi voikin käydä niin, että luvaton tunkeutuminen muuhun kuin julkisrauhan suojaamaan rakennukseen ei ole rikos muussa kuin siinä tapauksessa, että samalla täyttyy jonkin toisen rikoksen tunnusmerkistö. Esimerkiksi anastustarkoituksessa tapahtuva tunkeutuminen saattaa täyttää varkauden yrityksen tunnusmerkistön. Kun sen sijaan vahingonteon yritystä ei ole kriminalisoitu, vahingoittamistarkoituksessa tapahtuva luvaton tunkeutuminen julkisrauhan suojan ulkopuoliseen rakennukseen ei ole rangaistava teko. Niinpä arvioitavaksi tuleekin kysymys siitä, onko sinänsä rankaisematonta luvattonta tunkeutumista esimerkiksi varastora-

---

<sup>700</sup> HE 66/1988, s. 46.

<sup>701</sup> Ennen hallinnan loukkauksen nykymuotoista kriminalisointia luvattomat talonvaltauksat saatettiin katsoa kriminalisoiduiksi omankädenoikeudeksi. Omankädenoikeutta koskevan säännöksen soveltaminen talonvaltauksiin oli kuitenkin varsin ongelmallista, koska kyse ei ollut tekijällä olleen oikeuden toteuttamisesta väärin keinoin; tekijällä ei ollut rakennukseen ensinkään oikeutta. Itse asiassa voitaneen todeta, että valtaus ei ennen RL 28:11:n säätämistä ollut rikos. Ks. esim. Laukkanen 1982, s. 55 – 57.

<sup>702</sup> HE 66/1988, s. 46.

kennukseen pidettävä sellaisena oikeudettomana hyökkäyksenä, joka oikeuttaisi omistajan turvautumaan RL 4:4:n mukaiseen hätävarjeluun.

Omistajan disponointivallan rajoitusta merkitsee myös kokoontumislain 9 §:ssä säädetty oikeus järjestää ilman omistajan tai haltijan lupaa kokouksia tietyissä paikoissa tai alueilla. Yleisen kokouksen saa säännöksen mukaan järjestää ilman lupaa yleisellä torilla, aukiolla, katualueella tai muussa sellaisessa kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa ilman omistajan tai haltijan lupaa. Omistaja voi rajoittaa paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen vain silloin, jos siitä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle. Ennen kokoontumislain säätämistä kokouksen järjestäminen edellytti lähtökohtaisesti alueen omistajan tai haltijan lupaa, joskaan kokousten järjestämisessä yleisillä paikoilla ei aiemminkaan juuri ilmennyt ongelmia. Paikan luonteen yleisenä paikkana tai alueena ratkaisee kokoontumislain perustelujen mukaan viime kädessä sen käyttötarkoitus: kaavoitukseenkin merkityllä käyttötarkoituksella voi olla merkitystä, mutta sitä ei pidetä ratkaisevana alueen käyttötarkoituksen arvioinnissa. Perusteluissa on mainittu esimerkkejä sekä yleisistä alueista että sellaisista alueista, jotka eivät tätä vaatimusta täytä. Ensin mainituista esimerkkeinä mainitaan puistot ja muut virkistysalueet, julkisten rakennusten portaat tai katetut kulkuväylät. Kokouskäytöltä suljetuiksi alueiksi puolestaan jäävät esimerkiksi sotilasalueet, rajavyöhykealueet ja lentoasemien rajoitetun oleskelun osat. Pääsääntöisesti kokoustarkoitukseen soveltumattomiksi katsotaan lain perusteluissa hautausmaat sekä luonnonsuojelu- ja muinaismuistoalueet.<sup>703</sup>

Alueen omistajalla tai haltijalla on mahdollisuus rajoittaa kokouksen järjestämistä kokoontumislain 9 §:ssä tarkoitettulla alueella vain silloin, jos järjestämisestä olisi odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle. Kokoontumislain perusteluissa on erikseen korostettu sitä, että kun lain 4 §:ssä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää kokoontumisvapauden käyttämistä, valtion ja kuntien oikeus rajoittaa alueidensa käyttöä kokoontumistarkoituksiin on pienempi kuin yksityisten maanomistajien vastaava oikeus.<sup>704</sup> Perustuslakivaliokunta totesikin lakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että rajoitusmahdollisuuden käyttäminen jää tämän vuoksi käytännössä vähäiseksi varsinkin, kun yleiset, kokoontumistarkoitukseen soveltuvat ulkona olevat paikat yleensä omistaa valtio tai kunta.<sup>705</sup>

---

<sup>703</sup> HE 145/1998, s. 24 – 25.

<sup>704</sup> HE 145/1998, s. 25.

<sup>705</sup> PeVM 13/1998, s. 3.



Lain perusteluissa on muistutettu siitä, että vapaus järjestää kokouksia ei koske sisällä olevia paikkoja.<sup>706</sup> Asiaa on pidetty itsestään selvänä, mutta jo perusteluissa oleva maininta katettujen kulkuväylien käyttöoikeudesta kokoon-tumistarkoitukseen ilman omistajan tai haltijan lupaa tekee asiasta tulkinnan-varaisen. Näyttäisi näet siltä, ettei pelkkä tilan kattaminen tee siitä sisätilaa lain tarkoittamalla tavalla. Voitaneen asettaa myös kysymys kaupunkirakenteen muuttumisen merkityksestä kokoontumisvapauden käyttämiselle. Esimerkiksi kauppakeskusten sisätiloissa olevat katetut kulkuväylät ovat käytännössä muita vastaavia katettuja väyliä vastaavassa asemassa, vaikka ne lieneekin katsottava sisätiloiksi. Kirjallisuudessa Pohjolainen ja Majuri ovat todenneet – ottamatta kantaa kauppakeskusten kulkuväylien soveltuvuuteen kokoontumisalueiksi – että ”sellaiset katetut alueet, jotka voidaan rinnastaa yleisön vapaan pääsyn osalta ulkona oleviin yleisiin paikkoihin, ovat lähtökohtaisesti 9 §:n tarkoitta-mia yleisiä kokouspaikkoja”.<sup>707</sup> Lain sanamuodon perusteella on kuitenkin pidettävä selvänä, että yleisellä paikalla tarkoitetaan nimenomaan ulkona ole-via paikkoja. Kuitenkin voidaan kysyä, miksi kauppakeskuksen sisätilojen läpi kulkevaa kulkuväylää olisi arvioitava eri tavoin kuin muuta katettua väylää. Lakia olisikin mielestäni tältä osin syytä täsmentää. Vaikka kokoontumisvapaus sallittaisiin myös kauppakeskusväylillä, omistajalla tai haltijalla olisi edelleen mahdollisuus rajoittaa sitä silloin, kun siitä aiheutuu heille tai ympäristölle kohtuutonta haittaa.

### 3.5 *Onko olemassa isännänoikeuksia?*

Toisinaan on katsottu, että alueen omistajalla olisi olemassa ns. isännänval-taan tai isännänoikeuksiin perustuva valta määrätä alueella oleskelusta. Selviä määrittely-yrityksiä tällaiselle isännänvallalle ei ole esitetty. Kuitenkin sillä lieene yleensä tarkoitettu omistajan oikeutta määrätä oleskelusta silloin, kun oleskeluoikeuden rajoittamisesta ei ole olemassa erityissäännöksiä. Esimerkiksi Ruuska on kirjallisuudessa käyttänyt isännänvaltaa poliisin toiminnan oikeut-tamisperusteena tilanteessa, jossa poliisi poistaa kerrostalon pihalla - kotirauhan suojan ulkopuolella – huvimajassa oleskelevat, olutta juovat nuoret taloyhtiön isännöitsijän pyynnöstä. Kun nuoret eivät noudata taloyhtiön isännöitsijän antamaa poistumiskäskyä, poliisi voi poistaa heidät alueelta poliisilain 40 §:n yksityiselle annettavaa virka-apua koskevan säännöksen perusteella.<sup>708</sup>

---

<sup>706</sup> HE 145/1998, s. 25.

<sup>707</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 144.

<sup>708</sup> Ruuska 2007, s. 161 – 162.



Käsitykseni mukaan ajatus isännänoikeuksista perustuu ajatukselle absoluuttisesta ja eksklusiivisesta omistusoikeudesta. Omistusoikeudesta itsestään seuraisi tämän ajattelun mukaan paitsi yksinomainen valta määrätä esineen käyttämisestä myös valta määrätä alueella oleskelun oikeudettomuudesta. Jos oppi isännänvallasta ilman kirjoitetun lain tukea pätisi, koti- ja julkisrauhan suoja koskevat säännökset kävisivät osin tarpeettomiksi. Kun kuitenkin mm. vapaudenriistoa ja henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoituksia koskevien säännösten on perustuttava kirjoitettuun lakiin, pidän selvänä, ettei ajatukselle kirjoitettuihin säännöksiin perustumattomasta yleisestä isännänvallasta ole perusteita. Tilannetta ei muuta muuksi edes se, että omistajan oikeussuojaan eri alueille tapahtuvan oleskelun suhteen jää katvealueita. Jos omistajan oikeussuojaa halutaan täydentää, lakia on tällöin muutettava tai täydennettävä. Ajatukseen isännänvallasta ei voida turvautua eräänlaisena viimekätisenä yleistoimivaltuutena. Isännän oikeuksiin tai isännänvaltaan olisikin suhtauduttava samoin kuin jo aikanaan hylättyyn oppiin ns. laitosvallasta tai poliisin yleistoimivaltuudesta.<sup>709</sup> Viimeksi mainituissa on tosin kysymys viranomaiselle kuuluvaksi katsotusta, lakiin perustumattomasta toimivallasta joko tehtävän tai erityisen vallanalaisuussuhteen perusteella. Tämän vuoksi niitä ei voida täysin rinnastaa omistajan valtaan perustuviin isännän oikeuksiin. Kuitenkin suhtautumistavan tulisi määräytyä samoin perustein: jos perusoikeuksien rajoittaminen on tarpeen, siitä on säädettävä lailla sen sijaan, että turvauduttaisiin jostakin asemasta suoraan johdettavaan yleisvaltuuteen.

### 3.6 *Kokoavia näkökohtia*

Edellä on käsitelty niitä oikeudellisia kysymyksiä, joita voidaan katsoa liittyvän toisaalta alueen oikeudelliseen luonteeseen ja toisaalta tästä seuraavaan alueen omistajan tai haltijan oikeuteen määrätä alueella oleskelun oikeudettomuudesta. Näyttäisi siltä, että ainoastaan RL 24:1:n säännöksen tarkoittaman kotirauhan suojan haltijan oikeusasema on tässä suhteessa selvä: alueella oleskelun oikeudettomuuden arvioimisessa ratkaisevana on pidettävä kotirauhan suojan haltijan tahtoa. Sen sijaan jo julkisrauhan suojan suhteen joudutaan suojan haltijan oikeusasemaa arvioitaessa ongelmallisiin tilanteisiin. Ongelmien voi sanoa koskevan ennen kaikkea sitä, missä tilanteessa henkilö jää oikeudettomasti julkisrauhan suojaamiin tiloihin. Yleisöltä suljetuissa julkisrauhan suojaamissa

---

<sup>709</sup> Kirjallisuudessa Kastari on todennut laitosvallan ja poliisin yleistoimivaltuuden olevan saksalaisessa oikeustieteessä autoritaarisen järjestelmän vallitessa kehitettyjä yleiskäsitteitä. Ks. Kastari 1972, s. 250. Nieminen puolestaan on lukenut samantapaiseksi ryhmäksi perheen sisällä tapahtuneet perusoikeuksien rajoittamiset, joiden katsottiin kuuluvan ns. isänvaltaan. Ks. Nieminen 2009, s. 17 av. 10.

tiloissa arviointi ei ole vaikeaa. Kuitenkin silloin, kun yleisölle avoin alue on samanaikaisesti julkisrauhan suojaama, on epäselvää, missä tilanteissa suojan haltija voi suojaan vedoten antaa pätevän poistumiskehotuksen, jonka noudattamatta jättäminen olisi pidettävä oikeudettomana jäämisenä alueelle.

Toinen ongelma koskee julkis- ja kotirauhan suojan ulkopuolisia alueita. Niiden käyttöön kohdistuvista rajoituksista on joissakin tapauksissa säädetty lailla. Tästä ei kuitenkaan voitane tehdä sellaista päätelmää, että tavanomaiseen oikeuteen perustuva jokamiehenoikeus ulottuisi kaikkialle sinne, missä tätä oikeutta ei ole laintasoisella säätelyllä erikseen rajoitettu. Viime kädessä kysymys voidaan palauttaa keskusteluun absoluuttisesta ja eksklusiivisesta omistusoikeudesta ja käsitelainopillisen ja analyttisen ajattelun suhteesta. Viime vuosina käyty keskustelu on tietyllä tavalla merkinnyt käsitelainopillisen ajattelun paluuta.<sup>710</sup> Jos omistajan omistusoikeus on eksklusiivinen, lähtökohtana on muiden oikeudet poissulkeva oikeusasema. Tällöin ajatellaan, että kaikki mikä ei ole sallittu, on kielletty. Määttä on pohtinut sitä, onko maanomistajalla lähtökohtaisesti yleinen kieltä-oikeus, jota jokamiehenoikeus vain rajoittaa. Hän huomauttaa, että lähtökohtaiseen kieltä-oikeuteen päätymiseksi ”omistusoikeudelle täytyisi edellyttää lähtökohtaisesti oikeusjärjestelmästä riippumaton, ehkä teoreettisesti rajoittamattomaksikin ajateltava sisältö”.<sup>711</sup> Määttä päätyy kuitenkin siihen, että vaikka omistajan oikeusasemaan kuuluu jonkinsisältöinen kieltävalta, omistusoikeuteen ei kuitenkaan kuulu yleistä tai lähtökohtaista oikeutta sulkea muut pois esineen käytöstä. Määttän mukaan jokamiehen oikeus seuraa oikeusjärjestyksestä ja vastaavasti omistusoikeuteen joissakin tapauksissa sisältyvä oikeus jokamiehenoikeuden käytön kieltämiseen perustuu myös voimassaolevaan oikeuteen. Ongelma siitä, onko lähtökohtana omistusoikeus, jota jokamiehenoikeus rajoittaa vai jokamiehenoikeus, jota on omistajan hyväksi sittemmin rajoitettu, perustuu Määttän mukaan epäonnistuneeseen kysymyksenasetteluun.<sup>712</sup> Määttän voineekin sanoa edustavan selväpiirteisesti analyttistä omistusoikeusajattelua.<sup>713</sup>

---

<sup>710</sup> Esimerkiksi Paasto on todennut, että ”omistusoikeuden määrittelyllä täydelliseksi ja muut poissulkevaksi oikeudeksi on tehtävänsä varallisuus oikeudellisen käsitteistön perustana ja...tämän perusteen voidaan väittää säilyneen, ei kuitenkaan siinä mielessä, että omistusoikeudesta voitaisiin päätellä ratkaisutilanteissa jotakin suoraan, vaan siinä mielessä, että omistus asettaa tietyn lähtökohdan tarkastelulle”. Kysymys ei siten ole siitä, että omistusoikeuden käsitteestä voidaan päätellä omistajan oikeusasemaa, vaan siitä, että lainsäätäjä on ”säännellyt omistajan oikeusasemaa ikään kuin siihen jotakin sisältyisi”. Ks. Paasto 2004, s. 3313.

<sup>711</sup> T. Määttä 1999, s. 331.

<sup>712</sup> T. Määttä 1999, s. 332 – 333.

<sup>713</sup> Tosin Siltala on katsonut Määttän suhteen analyttiseen omistusoikeuskäsitykseen olevan samalla kertaa hyväksyvä ja torjuva. Ks. Siltala 2003, s. 839

Määttä pohtii myös sitä, voidaanko jokamiehenoikeus nähdä perusoikeuden kaltaisena oikeutena, joka voisi joutua kollision maanomistajan omistusoikeuden kanssa. Hän katsoo, että perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta voidaan johtaa tiettyä suojaa myös jokamiehenoikeudelle. Tällöin kollision olemassa olevien oikeuksien järjestykseen asettamiselle on vaikea löytää perusteita voimassa olevasta oikeudesta tilanteessa, jossa maanomistaja ja marjastaja kilpailevat parhaasta oikeudesta hilloihin.<sup>714</sup>

Maanomistajan ja jokamiehenoikeuden käyttäjän välistä kollision tilannetta ei voi suoraan verrata tilanteeseen, jossa rakennuksen omistaja tai haltija haluaa kieltää oleskelun rakennuksessa. Jos rakennus ei sijaitse koti- tai julkisrauhan piirissä, niitä koskevista rikoslain säännöksistä ei ole apua. Toisaalta tilannetta ei voida arvioida myöskään siltä kannalta, onko kyseessä jokamiehen oikeuden rajoittama omistusoikeus vai omistusoikeuden rajoittama jokamiehenoikeus, koska lähtökohtaisesti jokamiehenoikeutta ei ole. Samasta syystä ei ole myöskään mahdollisuutta arvioida tilannetta omistusoikeuden ja liikkumisvapauden välisen jännitteen näkökulmasta. Tässä tilanteessa voitaneen lähteä Määttän tavoin siitä, että omistajan oikeusasemaan sisältyy jonkinsisältöinen- ja asteinen kieltovalta. Silloin, jos alueen hallinta-oikeutena ilmenevälle omistusoikeudelle ei ole mitään positiivisesta oikeudesta sisältönsä saavaa rajoitetta eikä omistaja myöskään ole hallintaoikeuttaan rajoittanut sallimalla alueen yleisen käytön, olisi vaikeaa päätyä muuhun lopputulokseen kuin siihen, että omistusoikeudesta seuraa kieltovaltaa.

On selvää, että rikosoikeudellisella sääntelyllä ei ole puututtu kattavasti eri tyyppisillä alueilla oleskeluun. Koti- ja julkisrauhan suojaa koskevilla säännöksissä suojataan ennen kaikkea henkilöiden rauhaa ja yksityisyyttä eikä niiden ensisijaisena funktiona ole omistajan omistukseen liittyvän oikeusaseman suojaaminen. Voidaankin todeta, ettei pelkkään rikosoikeudelliseen sääntelyyn nojautumalla saada riittävää käsitystä alueen omistajan mahdollisuudesta päättää alueella oleskelusta. Kuitenkin kaikkien mahdollisten käyttötilanteiden sääntely olisi vaikeaa. Ei voida kuitenkaan lähteä siitä, että kaikki sellainen oleskelu erilaisilla alueilla, jota ei erikseen ole kriminalisoitu, olisi väistämättä omistajan disponointivallan ulkopuolella. Niinpä rikoslain koti- ja julkisrahasäännösten ei voida implisiittisesti osoittavan niiden soveltamisalan ulkopuolelle jäävän tunkeutumisen tai jäämisen olevan sallittua, vaikka tällainen käyttäytyminen ei kriminalisoitua olisikaan. Kuitenkaan mahdollisen kieltovallan olemassaolosta ei vielä seuraa, että omistaja tai haltija voisi voimakeinoin tai muutoin toisen vapauspiiriin puuttumalla toteuttaa kieltovaltaansa käytännössä.

---

<sup>714</sup> T. Määttä 1999, s. 333 – 334.

Kysymyksellä on joka tapauksessa suuri käytännön merkitys arvioitaessa sitä suhteessa yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaan. Vaikka meillä ei ole omaksuttu common law-tyyppistä näkemystä vartijasta omistajan ”agenttina”, vartijan oikeus ryhtyä toimiin alueella oleskelun oikeudettomuuden vuoksi perustuu kuitenkin tavalla tai toisella vartioimisliikkeen toimeksiantajalla olevaan oikeuteen. Vartijalla ei voi olla laajempaa oikeutta määrittää oleskelun oikeudettomuutta kuin alueen omistajalla tai haltijalla itsellään olisi.

Muuttunut kaupunkirakenne edellyttäisi osaltaan sitä, että tavanomaiseen oikeuteen perustuvista jokamiehenoikeuksista säädettäisiin lailla. Nykytilannetta ei tältä osin voida pitää tyydyttävänä. Rakennetussa ympäristössä yleistynyt mass private-tyyppinen omaisuus, joka on yksityisessä omistuksessa mutta yleisessä käytössä, edellyttäisi selkeää sääntelyä. Yksi mahdollisuus olisi säätää kauppaliikkeille majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetussa laissa olevaa asiakasvalintaoikeutta vastaava oikeus. Kun kauppaliike voisi rajoittaa asiakkaaksi pääsyä toiminta-ajatuksensa perusteella tai järjestyksenpidollisista syistä, julkisrauhan ulottuvuuteen liittyvien tulkinta-ongelmien määrä pienenesi.

## 4 Pääsyn estäminen

### 4.1 *Järjestyksenvalvojan velvollisuus pääsyn estämiseen*

Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien sääntelyssä on eräin osin turvauduttu sääntelyyn, jota voidaan pitää ainutlaatuisena. Järjestyksenvalvojalla on näet paitsi oikeus myös velvollisuus henkilön pääsyn estämiseen tietyissä tapauksissa. Esimerkiksi poliisilaissa poliisimiehelle ei ole asetettu missään tilanteessa vastaavaa velvoitetta toimivaltuuden käyttöön, vaan poliisilakiin perustuvissa poliisimiehen toimivaltuuksissa on kyse nimenomaan siitä, että poliisilla on johonkin toimeen oikeus. Ylipäätään voidaan todeta, että velvollisuus jonkin toimivaltuuden käyttämiseen sopii huonosti siihen, että velvoitteen käyttämisen edellytykset ovat kuitenkin käytännössä harkinnanvaraiset ja velvoitteen toteuttamisessa voimakeinoin on huomioitava puolustettavuuden vaatimukset.<sup>715</sup> Velvollisuus pääsyn estämiseen saattaa olla ristiriidassa myös jonkin JVL:n negatiivisen toimivaltanormin kanssa. Jos kyseessä on velvollisuus, onkin luontevampaa puhua toimivelvollisuudesta kuin toimivaltuudesta, johon lähtökohtaisesti kuuluu oikeus johonkin toimeen mutta ei velvollisuutta siihen. Toisaalta toimintavelvoitteen sisältävän pääsyn estämisen voi sanoa omalta

<sup>715</sup> Järjestyksenvalvojalla saattaa olla velvollisuus pääsyn estämiseen, mutta voimakeinonsääntöksen rajoitusten vuoksi hän ei välttämättä voi tätä velvollisuuttaan toteuttaa. Viljanen on esimerkiksi todennut, että ”se, mikä oikeusjärjestyksen mukaan on velvollisuutena, ei voi samanaikaisesti olla oikeusjärjestyksen mukaan kiellettyä”, ks. P. Viljanen 1984, s. 354.

osaltaan edistävän järjestyksenvalvojalain järjestyksenvalvojalle asettamaa yleisvelvoitetta asettaa toiminnassaan yleisön turvallisuus etusijalle.

JVL 6 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojan on ensinnäkin estettävä pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka päihtymyksensä, käyttäytymisensä tai varustautumisensa vuoksi on perusteltua syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta. Myös silloin, jos henkilö ei ole täyttänyt järjestyksenvalvojan toimialueelle pääsyn edellytykseksi säädettyä ikää, järjestyksenvalvojalla on velvollisuus estää hänen pääsynsä sinne. Momentin ensimmäisessä kohdassa mainitut perusteet ovat lain sanamuodon mukaan selvästi vaihtoehtoisia perusteita ja näin yhdenkin käyttäytymisperusteen tulisi johtaa pääsyn estämiseen, jos henkilön samalla voidaan epäillä vaarantavan alueella järjestystä tai turvallisuutta. Alkoholin käytön yhteiskunnallisen arvioinnin muuttumisen vuoksi pelkkää päihtymystä ei pidetä henkilöön kohdistettavien toimenpiteiden perusteena, ”vaan toimenpiteet perustuvat henkilön käyttäytymisestä hänelle itselleen tai hänen ympäristölleen aiheutuvaan vaaraan, joka voi johtua hänen päihtymyksestään tai yhtä hyvin muustakin syystä”.<sup>716</sup> Itse asiassa erillistä mainintaa päihtymyksestä voidaan pitää turhana: jos järjestystä tai turvallisuutta vaarantavana pidetään nimenomaan päihtymyksestä johtuvaa käyttäytymistä eikä päihtymystä sellaisenaan, riittäisi, että pääsyn estämisperusteena mainitaan perustelu epäily järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisesta henkilön käyttäytymisen perusteella. Päihtymys on tässä vain yksi mahdollinen vaarantavan käyttäytymisen syy, ei sen itsenäinen rinnakkaisperuste.

Henkilön varustautuminen ei puolestaan välttämättä liity henkilön käyttäytymiseen mitenkään, joten sen pitäminen itsenäisenä erillisperusteena on tarpeen. Lain perusteluissa ei ole mainittu mitään siitä, minkälaista henkilön varustautumista voidaan pitää järjestystä tai turvallisuutta vaarantavana. Selvää kuitenkin lienee, että esimerkiksi ampuma-aseen hallussapito muodostaa perusteen epäillä henkilön vaarantavan järjestyksenvalvojan toimialueella järjestystä tai turvallisuutta. Käytännössä varustautumisen kontrollointi järjestyksenvalvojan toimesta henkilön pyrkiessä alueelle on varsin vaikeaa. Metallinpaljastimia tai muita teknisiä välineitä ei useinkaan ole käytettävissä ja henkilön tarkastaminen muulla tavoin järjestyksenvalvojan päätöksellä edellyttää JVL 8 §:n turvatarkastusta koskevan säännöksen mukaan perusteltua aihetta epäillä henkilön kiellettyä varustautumista.

Pääsyn estäminen sillä perusteella, että henkilö päihtymyksensä, käyttäytymisensä tai varustautumisensa vuoksi voi vaarantaa alueella järjestystä tai turvallisuutta, edellyttää perusteltua epäilyä. Kynnys epäilylle on siis korkeampi kuin JVL 6 §:n 2 momentin 1-kohdan mukaisessa pääsyn estämisessä, jossa

---

<sup>716</sup> HE 148/1998, s. 14.

pelkkä ”syytä epäillä”-kynnyksen ylittyminen riittää. Lain esitöistä ei ole saata-  
vissa vastausta siihen, mitä perustellun epäilyn vaatimuksella tarkoitetaan. Sillä  
viitattaneen kuitenkin siihen, että kynnys estää pääsy JVL 6 §:n 1 momentin  
nojalla on korkeammalla kuin silloin, kun henkilö jo aiemmalla käyttäytymi-  
sellään on vaarantanut alueella järjestystä tai turvallisuutta.

Kun järjestyksenvalvoja voi toimia vain järjestyksenvalvojalakiin perus-  
tuvien toimivaltuuksiensa nojalla, se aiheuttaa eräitä ongelmia verrattaessa  
näitä toimivaltuuksia muualla laissa asetettuihin kieltoihin. Alkoholilain  
23 §:n 1 momentin mukaan päihtynyttä ei saa päästää anniskelupaikkaan.  
Järjestyksenvalvojalain 6 §:n nojalla päihtymys ei kuitenkaan yksinään oikeu-  
ta järjestyksenvalvojaa estämästä henkilön pääsyä toimialueelleen vaan lisäksi  
edellytetään, että päihtyneen on perusteltua epäillä vaarantavan järjestyksen-  
valvojan toimialueella järjestystä tai turvallisuutta. Pelkästä päihtymyksestä  
tällaista päätelmää ei kategorisesti voida tehdä.

Pääsyn estäminen kuuluu järjestyksenvalvojan velvollisuuksiin myös siinä  
tapauksessa, että henkilö ei ole täyttänyt alueelle pääsyn edellytykseksi sää-  
dettyä ikää. Lain perusteluissa on esimerkkinä mainittu vain sellainen yleisö-  
tilaisuus, jonka ohjelmaa ei voida pitää sopivana lapsille tai nuorille.<sup>717</sup> Myös  
siinä tapauksessa, että henkilö ei täytä alkoholin anniskelualueelle pyrkiessään  
anniskeluun säädettyä ikää, järjestyksenvalvojan on estettävä tämän pääsy toi-  
mialueelleen. Lain perusteluista ei ilmene, mitä keinoja järjestyksenvalvojalla  
on käytettävissään säädetyn iän kontrolloimiseksi, mutta käytännössä ainoa  
mahdollisuus on tarkastaa alueelle pyrkivän henkilötodistus. Alueelle pyrkivällä  
ei ole velvollisuutta henkilötodistuksensa esittämiseen järjestyksenvalvojalle,  
mutta esittämisestä kieltäytyvän pääsyn järjestyksenvalvoja on oikeutettu – ja  
myös velvoitettu – epäämään.

Kokonaan toinen asia on se, voiko järjestyksenvalvoja ryhtyä henkilön pää-  
syn estämisen lisäksi muihin toimiin silloin, kun tämän esittämää henkilöto-  
distusta on syytä epäillä väärennetyksi tai toisen henkilön henkilötodistukseksi.  
Jälkimmäisessä tapauksessa henkilö ei ole syyllistynyt rangaistavaan tekoon, jo-  
ten pääsyn estäminen on ainoa järjestyksenvalvojan käytettävissä oleva keino.<sup>718</sup>  
Sen sijaan, jos kyseessä on väärennetty henkilötodistus, henkilö on yleensä  
syyllistynyt RL 33:1-3:n mukaiseen väärennysrikokseen. Silloin, kun kyseessä  
on henkilötodistuksen väärentäminen pelkästään ravintolaan sisäänpääsyn tar-  
koituksessa, kyse on kuitenkin vain RL 33:3:n mukaisesta lievästä väärennyk-

---

<sup>717</sup> HE 148/1998, s. 14.

<sup>718</sup> Ks. teon rankaisemattomuudesta Nuotio 2009, s. 897 – 898.

sestä.<sup>719</sup> Koska teon rangaistusmaksimi in abstracto on vain sakkoa, oikeutta PKL 1:1:n mukaiseen kiinniottamiseen ei järjestyksenvalvojalla tällöin ole.

#### 4.2 *Järjestyksenvalvojan oikeus pääsyn estämiseen*

Järjestyksenvalvojan oikeus pääsyn estämiseen perustuu JVL 6 §:n 2 momenttiin. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus estää henkilön pääsy toimialueelleen kolmessa tapauksessa. Ensinnäkin oikeus syntyy, jos henkilön aikaisemman käyttäytymisen perusteella on syytä epäillä hänen vaarantavan järjestyksenvalvojan toimialueella järjestystä tai turvallisuutta. Toiseksi pääsy voidaan estää sellaiselta henkilöltä, joka ei täytä ehtoja, jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle, ottaen kuitenkin huomioon, mitä rikoslaissa on säädetty syrjinnästä. Kolmanneksi järjestyksenvalvoja voi estää henkilön pääsyn toimialueelleen myös, jos hänen on syytä epäillä pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain tai tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty.<sup>720</sup>

Ensimmäisellä pääsyn estämisperusteella on vastaavankaltaiset perusteet kuin JVL 6 §:n 1 momentin mukaisella velvollisuudella estää henkilön pääsy alueelle tämän päihtymyksen, käyttäytymisen tai varustautumisen vuoksi. Erona on edellä todetun mukaisesti kuitenkin paitsi se, että käsillä olevassa tapauksessa pääsyn estäminen perustuu henkilön aiempaan käyttäytymiseen myös se, että pääsyn estämiseen ei liity perustellun epäilyn vaatimusta vaan syytä epäillä-kynnyksen ylittyminen riittää. Henkilön aiempi käyttäytyminen pääsyn estämisen perusteena herättää useita kysymyksiä: Edellytetäänkö säännöksessä, että järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan aiemman käyttäytymisen on tullut ilmetä juuri samalla järjestyksenvalvojan toimialueella, jonne pääsyn estämisestä on kysymys? Voiko järjestyksenvalvoja perustaa epäilynsä muiden henkilöiden aiemmin tekemiin havaintoihin? Minkälaisen käyttäytymisen yli-päättään voidaan katsoa olevan omiaan herättämään epäilyjä sen uusiutumisesta järjestystä tai turvallisuutta vaarantavalla tavalla?

Järjestyksenvalvojalain perustelut tarjoavat kysymyksiin vastauksia vain niukalti. Perusteluissa on ensinnäkin todettu kyseen olevan yleensä siitä, ”ettei henkilön käyttäytyminen vielä hänen pyrkiessään alueelle aiheuta vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle, mutta aikaisemmat kokemukset ovat osoittaneet,

---

<sup>719</sup> Ks. Nuotio 2009, s. 903.

<sup>720</sup> Oikeutta pääsyn estämiseen voidaan varsinkin ravintoloiden ja yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvojatoiminnassa pitää varsin keskeisenä toimivaltuutena. Asiakkaiden kontrollointi sisäänpääsyn jälkeen on huomattavasti vaikeampaa kuin sisäänpääsyn yhteydessä, minkä vuoksi potentiaaliset ”ongelmatapaukset” pyritään pysäyttämään jo ovelle. Ks. esim. Hobbs – Hadfield – Lister – Winlow 2005, s. 120.



että hänen käyttäytymisensä muuttuu hänen oleskelunsa aikana sellaiseksi, että hänet on säännönmukaisesti jouduttu poistamaan esimerkiksi yleisötilaisuudesta tai ravitsemisliikkeestä”.<sup>721</sup> Kyseessä on ennaltaestävä toimenpide, jota perustelujen mukaan ei saa käyttää rangaistuksenluonteisesti. Perustelujen mukaan pääsyn estäminen ei ole mahdollista esimerkiksi silloin, kun henkilö – aiheutettuaan kerran aikaisemmin päihtyneenä järjestyshäiriön – pyrkii selvän päin tilaisuuteen, jossa ei ole mahdollisuutta alkoholin nauttimiseen.<sup>722</sup> Perusteluista käy siten ilmi lähinnä se, että pääsyn estämisen henkilön aiemman käyttäytymisen perusteella on aina perustuttava tapauskohtaiseen harkintaan.<sup>723</sup> Kuitenkin henkilön pääsy järjestyksenvalvojan toimialueelle voitaneen kieltää jopa pysyvästi, jos siihen on tapauskohtaisen harkinnan perusteella aihetta. Jos henkilön aiempi käyttäytyminen on esimerkiksi ravintolassa johtanut muiden asiakkaiden vammautumiseen tai jopa kuolemaan, voitaneen ajatella, ettei olisi kovin korkeaa kynnystä syyllä epäillä hänen voivan vaarantaa järjestystä ja turvallisuutta ravintolassa myös jatkossa.

Pääsyn estämisen perusteena voisi käsitykseni mukaan olla myös sellainen henkilön aiempi käytös, joka on tullut ilmi jossain muualla kuin käsillä olevalla järjestyksenvalvojan toimialueella. Esimerkiksi yleisötilaisuuksissa toimialue myös vaihtelee tilaisuudesta toiseen, koska tilaisuudet ovat aina yksittäisiä. Lain perusteluista ei käy myöskään ilmi, että tarkoituksena olisi ollut tällä tavoin rajoittaa järjestyksenvalvojan harkintavaltaa pääsyn estämisen suhteen. Lain rationa on pääsyn estämisen osalta tarkoitus rajoittaa järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista alueella, ja tämän tarkoituksen toteuttamisessa ratkaisevana ei ole pidettävä sitä, miten aiempi käyttäytyminen on tullut järjestyksenvalvojan tietoon. Näin myös muun henkilön antama tieto alueelle pyrkijän aiemmasta käyttäytymisestä voi olla relevantti, jos se aikaansaa syyn epäillä henkilön vaarantavan järjestystä tai turvallisuutta alueella. Vastaavalla tavalla lienee suhtauduttava myös sellaiseen tapaukseen, jossa henkilön aikaisempi järjestystä tai turvallisuutta vaarantava käyttäytyminen on ilmennyt muualla kuin järjestyksenvalvojan toimialueeksi soveltuvalla alueella. Jos henkilö pahoinpideltyään päihtyneenä vastaantulijan kadulla pyrkii hetkeä myöhemmin viereiseen ravintolaan sisään, hänen pääsynsä sinne voidaan tapahtuman ha-

---

<sup>721</sup> HE 148/1998, s. 14.

<sup>722</sup> HE 148/1998, s. 14 – 15.

<sup>723</sup> Tätä käsitystä tukee myös se, että aiemman julkisista huvitilaisuuksista annetun lain 14 §:n tarjoamaa mahdollisuutta kieltää henkilön pääsy alueelle tai tilaisuuteen enintään vuoden ajaksi poliisipiirin päällikön antaman tai vahvistaman päätöksen perusteella ei enää haluttu ottaa mukaan järjestyksenvalvojalakiin. Kumotun huvilain säännöksessä ei tosin ”porttikiellon” perusteena ollut henkilön aiempi käyttäytyminen vaan se, että hänen voitiin elämäntapojensa perusteella päätellä rikkovan järjestystä tai vaarantavan turvallisuutta.



vainneen järjestyksenvalvojan toimesta estää, vaikka henkilö sisään pyrkiessään käyttäytyisikin asiallisesti.

Toisaalta esimerkiksi Pohjolainen ja Majuri ovat katsoneet, että vaikka JVL 6 §:n 2 momentin 1-kohdan säännös mahdollistaa laajasti tulkittuna pitkällekin meneviä pääsynrajoituksia, säännöstä on tulkittava valtuutta rajaavasti.<sup>724</sup> Käsitykseni mukaan Pohjolaisen ja Majurin näkemys ei kuitenkaan ole välttämättä ristiriidassa edellä esitetyn kanssa. Kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta sen suhteen, miten henkilön aiempi käyttäytyminen voi indikoida hänen järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa käyttäytymistään käsillä olevassa tilanteessa. Pohjolainen ja Majuri ovat myös katsoneet, että pääsyn estäminen edellyttää toistuvaa käyttäytymistä. Heidän mukaansa yhden aiemman tapauksen perusteella sisäänpääsyä ei yleensä tulisi kieltää.<sup>725</sup> Itse olen eri kannalla. Pohjolaisen ja Majurin näkemyksen hyväksyminen merkitsisi, että henkilön olisi täytynyt aiemmin käyttäytyä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavasti vähintään kahdesti, jotta järjestyksenvalvoja voisi estää henkilön pääsyn toimialueelleen. Käsitykseni mukaan asiaa ei voida arvioida näin yksiviivaisesti: lienee selvää, että toisinaan jo yhden aiemman tapauksen perusteella voidaan päätellä henkilön myöhemminkin vaarantavan käyttäytymisellään järjestystä ja turvallisuutta, toisinaan taas useammistakaan aiemmista tapauksista tätä ei voida päätellä. Ratkaisu on aina tapauskohtainen.

Laissa ei ole säädetty, minkälainen aiempi käyttäytyminen indikoi myös tulevaisuudessa järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa käyttäytymistä. Kuitenkin ainakin aiemmasta väkivaltaisesta, uhkaavasta tai meluavasta käyttäytymisestä voidaan tehdä tämänsuuntaisia johtopäätöksiä. Toisaalta ei voida sulkea pois muutamaa käyttäytymistä, jolla saattaa olla vaikutusta järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumiseen. Tämän mukaisesti esimerkiksi henkilön syyllistyminen aiemmin anastusrikokseen ravintolassa saattaisi oikeuttaa järjestyksenvalvojan epäilemään järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista myös jatkossa.

JVL 6 §:n 2 momentin 2-kohdan oikeus pääsyn estämiseen liittyy siihen, ettei henkilö täytä tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan alueelle pääsemiselle asettamia ehtoja. Siitä, minkälaisia ehtoja alueelle pääsulle voidaan asettaa, ei laissa ole säädetty muuta kuin että ehtojen suhteen on otettava huomioon rikoslain syrjintäsäännös. Järjestyksenvalvojalain perusteluissa tavallisimpana ehtona mainitaan sisäänpääsymaksun suorittaminen, minkä lisäksi todetaan myös ravitsemisliikkeen harjoittajan asettamien ikärajojen olevan yleisiä.<sup>726</sup> Käytännössä tavallisia ovat myös ravintolan toiminta-ajatukseen liittyvät ehdot,

---

<sup>724</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 202.

<sup>725</sup> Mts. 202.

<sup>726</sup> HE 148/1998, s. 15.

joita toiminnan harjoittajalla on oikeus asettaa majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain nojalla. Tämän mukaisesti ravintolan asiakkailta voidaan edellyttää esimerkiksi juhlevaa pukeutumista. Aiemmin esitetyn mukaisesti myös leirintäalueilla on asiakasvalinnassaan oikeus asettaa leirintäalueen käyttötarkoitukseen liittyviä ehtoja. Kun lain perustelut ovat ehtojenkin osalta varsin niukat, avoimeksi jää myös tältä osin useita kysymyksiä. Niinpä onkin kysyttävä, voidaanko ehtoja sisäänpääsulle asettaa myös sellaisissa tapauksissa, joissa ehtojen asettamiseen ei ole annettu valtuutta aluetta tai tilaisuutta koskevassa erillislaissa. Lisäksi joudutaan arvioimaan, missä määrin ehdoissa voidaan järjestyksenpidon nimissä edellyttää sisään pyrkivältä suostumusta sellaiseen perusoikeuksien rajoittamiseen, johon tällä ei muutoin olisi velvollisuutta.

Kysymys ehtojen sallittavuudesta on edellä todetun mukaisesti majoitus- ja ravitsemisliikkeiden ja leirintäalueiden osalta ratkaistu myönteisesti niitä koskevissa erityislaeissa. Järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan toiminnassa asiaa ei ole tarpeen pohtia, koska järjestyksenvalvojalla ei tällöin ole oikeutta pääsyn estämiseen. Kysymys aktualisoituu siten ennen kaikkea yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien sekä matkustaja-alusten kohdalla. Kokoonntumislain 6 §:n mukaan osallistumisoikeus yleiseen kokoukseen on jokaisella. Kun ketään ei siten lähtökohtaisesti saa estää osallistumasta yleiseen kokoukseen, on selvää, ettei tätä osallistumisoikeutta voida myöskään järjestäjän asettamalla ehdoilla tai muilla lakia alemmanasteisilla normeilla rajoittaa. Kokoonntumislain 6 §:n säännös ei kuitenkaan estä pääsymaksun asettamista ehdoksi yleiseen kokoukseen osallistumiselle.<sup>727</sup> Pohjolainen ja Majuri ovat katsooneet, että osallistumiselle voidaan asettaa tietyn edellytyksin myös muita rajoituksia. He mainitsevat esimerkkeinä mielenosoitukset ja uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tilaisuudet. Mielenosoituksissa osallistuminen iskulausein voi olla rajattu vain tietyn mielipiteen kannattajiin ja uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät yleiset kokoukset voivat olla avoimia vain tietyn uskonnon omaksuneille.<sup>728</sup> Rajoituksissa on tällöinkin huomioitava perustuslain ja rikoslain syrjintäsäännösten asettamat rajoitukset. Yleiseen kokoukseen osallistumiselle ei voitane asettaa edellä mainittuihin kuulumattomia ”toiminta-ajatukseen” tai järjestyksenpitoon liittyviä ehtoja. Sen sijaan yleisötilaisuuteen osallistumiselle voidaan syrjintäsäännösten puitteissa rajoissa asettaa laajemminkin hyväksyttävänä pidettäviä ehtoja.

Vaikka asetettu ehto perustuisikin toiminta-ajatukseen, se voi siitä huolimatta olla syrjivä. Niinpä esimerkiksi erilaisten ikärajojen asettaminen naisille ja miehille alueelle pääsyn edellytyksenä on syrjintää, vaikka se palvelisikin

---

<sup>727</sup> HE 145/1998, s. 23.

<sup>728</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 136.

järjestäjän toiminta-ajatusta, jossa tavoitteena on saada aikaan tasainen sukupuolijakauma yleisön keskuuteen. Ihmisten erilaisen kohtelun edellyttämä hyväksyttävä syy voi sinänsä pohjautua oikeusjärjestykseen tai vakiintuneisiin oikeuskäsitelmiin.<sup>729</sup>

Merilainsäädännössä on säännöksiä matkustajalle asetetuista ehdoista. Merilain 15 luvun 4 §:n mukaan aluksen matkustaja on kuljetuksen aikana velvollinen noudattamaan järjestystä ja turvallisuutta koskevia määräyksiä. Lain 15 luvun 5 §:n 1 momentin nojalla matkustajaa voidaan kieltää ottamasta mukaan matkatavaraa, joka voi tuottaa vaaraa tai olennaista haittaa henkilölle tai omaisuudelle. Onkin pidettävä selvänä, että näiden ehtojen vastaisesti toimivan matkustajan pääsy alukselle voidaan järjestyksensvalvojan toimesta estää. Aluksen päälliköllä on melkoisen rajoittamattomat valtuudet antaa aluksella järjestystä ja turvallisuutta koskevia määräyksiä. Tällaisia määräyksiä, joista matkustajalle on tehty myös selko, voidaan pitää asianmukaisesti annettuina alukselle pääsyyn liittyvinä ehtoina.

Kokonaan oma kysymyksensä on, voidaanko henkilön alueelle pääsyyn liittää sellaisia ehtoja, jotka merkitsevät perusoikeuteen puuttumista henkilön oman suostumuksen perusteella ilman lain tukea. Pohjolainen ja Majuri ovat pitäneet selvänä, ettei tämä ole mahdollista. He ovat todenneet, että ”järjestyksensvalvoja ei saa edellyttää sisäänpääsyn ehtona esimerkiksi henkilöntarkastusta käsin tunnustelemalla, jos laki sallii kyseisessä tapauksessa vain oikeuden metallinilmaisimella tai muulla teknisellä laitteella tapahtuvaan henkilöntarkastukseen.”<sup>730</sup> Olen itse valmis asettumaan Pohjolaisen ja Majurin kannalle. Puuttumatta tässä yhteydessä siihen sinänsä tärkeään kysymykseen, missä määrin perusoikeuksista luopumista on ylipäättään pidettävä mahdollisena, voidaan todeta, että suostumukselta tällaisessa tapauksessa puuttuu tosiasiallinen vapaaehtoisuus. Jotta vapaaehtoisesta suostumuksesta voitaisiin puhua, kieltäytymisen ehdotetusta tarkastuksesta ei tulisi johtaa sisäänpääsyn eväämiseen ja tällöin kyse ei olisikaan enää asetetusta ehdosta.

Kolmas JVL 6 §:n 2 momentissa mainittu mahdollisuus pääsyn estämiseen liittyy eräiden esineiden ja aineiden hallussapitoon. Järjestyksensvalvojalla on oikeus estää pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka on syytä epäillä pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain, tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty. Sinänsä voitaisiin ajatella, että kyse voisi olla myös järjestyksensvalvojalle asetetusta velvollisuudesta estää pääsy alueelle. Lain perusteluista ei ole saatavissa vastausta sille, miksi kyse on oikeudesta eikä velvollisuudesta. Velvollisuutta pääsyn estämiseen puoltaisi

---

<sup>729</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 135 – 136.

<sup>730</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 203.

se, että sisäänpääsyn evääminen perustuu nimenomaan sellaiseen esineiden tai aineiden hallussapitoon, joka on asianmukaisesti annettulla normilla kielletty. Nyt järjestyksenvalvojalle annetaan ikään kuin harkintavalta sen suhteen, estääkö hän henkilön pääsyn vai ei. Toisaalta harkintamahdollisuutta puoltaa se, että säännöksessä edellytetään perustellun epäilyn vaatimusta, ei varmuutta. Lisäksi perustellun epäilyn kynnyksen ylittyessä järjestyksenvalvoja voi suorittaa henkilölle JVL 8 §:n mukaisen tarkastuksen ja ottaa tällöin löydetty kielletyt esineet ja aineet pois, minkä jälkeen henkilö voidaan päästää alueelle. Kuitenkin on huomattava, että vaikka pääsyn estämiseen oikeuttava syy epäillä-kynnys ylittyisi, välttämättä JVL 8 §:ssä edellytetty perustellun epäilyn kynnys ei ole ylittynyt.<sup>731</sup>

Lain nojalla annetut määräykset perustuvat käytännössä joko kokoontumislain 23 §:n tai järjestyslain määräyksiin. Kokoontumislain 23 §:n 1 momentin mukaan yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa tai niiden välittömässä läheisyydessä ei saa pitää hallussaan ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, jota on perusteltua aihetta epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen. Järjestyslain 10 §:n 1 momentissa on puolestaan kielletty eräiden toisen vahingoittamiseen soveltuvien esineiden tai aineiden hallussapito yleisellä paikalla. Lain 10 §:n 2 momentissa kielletään ampuma-aseiden tai räjähtävää esinettä erehdyttävästi muistuttavien aineiden hallussapito yleisellä paikalla. Lain 12 §:ssä kielletään tietyin edellytyksin vaarallisten keräilyesineiden hallussapito yleisellä paikalla ja lain 13 §:n mukaan spraymaalien ja muiden toisen omaisuuden töhrimiseen hyvin soveltuvien maalien tai muiden aineiden hallussapito yleisellä paikalla ilman hyväksyttävää syytä on kielletty.<sup>732</sup> Ampuma-asetta saa ampuma-aselain 106 §:n 3 momentin mukaan kantaa yleisellä paikalla, sekä tiloissa, joihin yleisöllä on pääsy vain silloin, kun siihen on hyväksyttävä syy.<sup>733</sup> Kokoontumislain 23 §:n 3 momentissa oikeutetaan järjestäjä

<sup>731</sup> Pohjolainen ja Majuri ovat ottaneet esille sen mahdollisuuden, että henkilö voi – päästäkseen tilaisuuteen – paitsi luovuttaa kielletyt esineet ja aineet vapaaehtoisesti järjestyksenvalvojalle myös antaa järjestyksenvalvojan tehdä itselleen henkilöntarkastuksen JVL 8 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti. Ks. Pohjolainen – Majuri 2000, s. 203.

<sup>732</sup> Järjestyslain 2 §:ssä mainituista yleisistä paikoista järjestyksenvalvojan toimialueina voivat olla periaatteessa kaikki luettelossa mainitut paikat, jos paikalla järjestetään yleisötilaisuus tai yleinen kokous. Muussa tapauksessa järjestyksenvalvojan toimialueina voivat luettelossa mainituista olla joukkoliikenteen kulkuneuvo, liikenneasema, kauppakeskus sekä ravintola. Tässä yhteydessä merkitystä on ainoastaan ravintolalla, koska joukkoliikenteen kulkuneuvon, liikenneasemalle sekä kauppakeskukseen järjestyslain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta pääsyn estämiseen millään perusteella.

<sup>733</sup> Ampuma-aselaissa ei ole määritelty yleistä paikkaa. Sen sijaan lain perustelujen mukaan sillä tarkoitetaan tietä, katuja, toria, puistoa tai muuta vastaavaa paikkaa, joka on yleisön tai muuten henkilöillisyydeltään määräämättömien henkilöiden käytettävissä. Yleisen paikan lisäksi lain perusteluissa yksilöidään erikseen sellaisia tiloja, joihin yleisöllä on pääsy. Tällaisista tiloista perusteluissa mainitaan esimerkkeinä ravintolat, kahvilat, pankit, postit, kaupat, joukkoliikenteen kulkuneuvot sekä matkustaja- ja ilma-alukset. Ks. HE

ja poliisi kieltämään päihdyttävien aineiden hallussapito yleisötilaisuudessa ja yleisessä kokouksessa.

Jotta henkilön pääsy alueelle voitaisiin kiellettyjen esineiden tai aineiden hallussapitoepäilyn vuoksi estää, epäilylle edellytetään konkreettista syytä. Sen todennäköisyysasteen ei tarvitse olla suuri ja se voi lain perustelujen mukaan perustua esimerkiksi ruumiinrakenteesta poikkeaviin vaatetuksen ulkonemiin, käsien asentoon tai aikaisempaan kielletyn tavaran hallussapitoon.<sup>734</sup> Itse pidän epäilyn perustumista aikaisempaan kielletyn tavaran hallussapitoon liian väljään tulkintamahdollisuuteen johtavana; lain perusteluissa mainitusta syystä henkilön pääsy alueelle voitaisiin estää aina, kun tämä joskus aiemmin on pitänyt kiellettyä esinettä tai ainetta hallussaan. Harkinnan olisi tässäkin oltava aidosti tapauskohtaista.

### 4.3 *Onko vartijalla oikeus pääsyn estämiseen?*

Toisin kuin järjestyksenvalvojille yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä vartijalle ei ole annettu nimenomaisesti oikeutta estää henkilön pääsyä vartioimisalueelle. Nähdäkseni vartijan oikeutta pääsyn estämiseen ei kuitenkaan voida ilman muuta evätä. Järjestyksenvalvojalaissa pääsyn estämiselle on säädetty erilaiset edellytykset kuin poistamiselle. Vartijan kohdalla kysymys on kuitenkin siitä, voiko hän estää henkilön pääsyn alueelle silloin, kun poistamisen edellytykset täyttyvät. Käsitykseni mukaan kysymys on enemmänkin käsitteellinen; pääsyn estämisen voi sanoa käsitteellisesti sisältyvän poistamiseen. Vaikka poistamisoikeus ja näin ollen myös oikeus estää henkilön pääsy alueelle eivät ulotu alueen välittömään läheisyyteen, olisi nurinkurista katsoa, että poistaminen aina edellyttäisi sitä, että henkilö on jo selvästi vartioimisalueen sisällä. Mikäli tunkeutuja esimerkiksi on kiipeämässä ydinvoimalan aidan yli, mielestäni on lähinnä semanttinen kysymys, poistaako vartija hänet aidalta vai estääkö hän henkilön pääsyn alueelle poistamalla hänet aidalta. Kannalle on saatavissa tukea myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain perusteluista, joissa todetaan mm, että vartija voisi liikehuoneiston omistajan pyynnöstä estää useisiin näpistykseen aiemmin syyllistyneen henkilön pääsyn liikehuoneistoon.<sup>735</sup> Tällöinkään vartijan ei siis tarvitsisi odottaa sitä, että henkilö on ensin saapunut sisään liikehuoneiston tiloihin.

---

183/1997, s. 137. Järjestykselaista poiketen ampuma-aselain perusteluissa ei siis pidetä tiettyjä liikehuoneistoja varsinaisesti yleisinä paikkoina vaan ”tiloina, joihin yleisöllä on pääsy”.

<sup>734</sup> HE 148/1998, s. 15.

<sup>735</sup> HE 69/2001, s. 75.

## 5 Poistaminen

### 5.1 Järjestyksenvalvojan poistamisoikeus

#### 5.1.1 Häiriötä aiheuttava päihtymys

Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa henkilö toimialueeltaan silloin, kun tämä päihtyneenä häiritsee siellä järjestystä tai muita henkilöitä.<sup>736</sup> Pelkkä päihtymys ei yksinään ole kuitenkaan riittävä poistamisperuste, vaan lisäksi laissa edellytetään häiriön aiheutumista järjestykselle tai muille henkilöille. Mitä tällainen häiriö sitten voi olla? Järjestyksenvalvojalain perusteluissa on mm. todettu, että ”kussakin tapauksessa olisi tilaisuuden luonteen mukaan arvioitava, onko esimerkiksi tiedottomassa tilassa olevan päihtyneen katsottava jo tällä perusteella aiheuttavan tässä tarkoitettua häiriötä”.<sup>737</sup> Toisaalta tiedottomassa tilassa olevan päihtyneen poistaminen saattaa johtaa vastuuseen heitteillepanosta. Kun 7 §:n 1 momentin 2-kohdan säännöksellä on mahdollistettu erikseen väkivaltaisesti, uhkaavasti tai meluavasti käyttäytyvän henkilön poistaminen, 1-kohdassa tarkoitettulla häiriöllä tarkoitettaneen jotakin muuta käyttäytymistä. Häiriön käsitteen suhteen pätee se, mitä voidaan esittää myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen yhteydessä normaaliuden käsitteestä: häiriön kokemukseen on subjektiivinen kokemus ja se, mikä yhdelle aiheuttaa häiriötä, ei välttämättä toiselle sitä aiheuta.<sup>738</sup> Järjestyksenvalvoja tuskin voi käyttää mittapuuna omaa subjektiivista näkemystään, vaan mittapuuna tulisi olla jonkinlainen keskivertoihmisen käsitys häiriön aiheutumisesta. Häiriötä aiheuttanee esimerkiksi henkilö, joka – käyttäytymättä väkivaltaisesti – on niin päihtyneessä tilassa, että tulee törmäilleeksi kanssakulkijoihin. Samoin on selvää, että häiriökriteeri täyttyy myös tilanteessa, jossa henkilö kauppakeskuk-

---

<sup>736</sup> Säännös muistuttaa melkoisesti aiemmin yksityishenkilölläkin vuoteen 1995 voimassa olleen poliisilain 20 §:n 4 momentin mukaan ollutta oikeutta päihtyneen poistamiseen ”milloin päihtynyt yleisellä paikalla, julkisessa tilaisuudessa tai muualla väkivaltaisella tai sitä uhkaavalla tai meluavalla käyttäytymisellään häiritsee yleistä tai yksityistä rauhaa taikka vaarantaa turvallisuutta”. Itse asiassa kysymys on sellaisesta järjestyksenvalvojan toimivaltuudesta, jossa edellä mainittu kumottu säännös on jaettu osiin, joiden molempien perusteella järjestyksenvalvoja saattaa toteuttaa poistamisen. Kun em. säännöksessä edellytettiin sekä päihtymystä että väkivaltaista, uhkaavaa tai meluavaa käytöstä, järjestyksenvalvojalla molemmat toimivat vaihtoehtoisina poistamisperusteina.

<sup>737</sup> HE 148/1998, s. 15.

<sup>738</sup> Majanen on kiinnittänyt tähän huomiota arvioidessaan kuljettajan oikeutta poistaa joukkoliikenteen kulkuneuvosta siellä häiriötä aiheuttava päihtynyt: ”Sen määrittelemisen, mikä on häiriötä, ei aina yksityistapauksessa ole helppoa. Eri ihmisten näkemykset asiasta voivat vaihdella. Jonkun mielestä saattaa päihtynyt aiheuttaa pelkällä olemuksellaan aina häiriötä. Jonkun toisen mielestä iloinen laulu linja-autossa vain piristää tunnelmaa.” Ks. Majanen 1979 s. 212.

sen alueella sijaitsevassa kauppaliikkeessä päihtyneenä käytöksellään estää tai vaikeuttaa kanssaihminen asiointia liikkeessä.

Alkoholilaissa määrätään myös poistamaan asiakas, joka käyttäytyy häiritsevästi tai jonka päihtymys on selvästi havaittavissa. Kumpikaan näistä perusteista ei yksinään oikeuta järjestyksenvalvojaa toimimaan järjestyksenvalvojalain 7 §:n nojalla. Lain 7 §:n 1 momentin 1-kohdassa mainitaan perusteena se, että henkilö päihtyneenä häiritsee järjestyksenvalvojan toimialueella järjestystä tai muita henkilöitä. Molempien perusteiden on samanaikaisesti täyttyvä, kun ne taas alkoholilaissa esitetään vaihtoehtoisina.

### *5.1.2 Väkivaltainen, uhkaava tai meluava käytös*

Järjestyksenvalvojalle annettu oikeus poistaa väkivaltaisesti, uhkaavasti tai meluavasti käyttäytyvä henkilö toimialueeltaan muistuttaa aiemman vartioimisliikelain 4 §:n mukaista poistamisoikeutta. Kyseinen säännös oikeutti vartijan käyttämään poistamisoikeutta mm. silloin, kun henkilö väkivaltaisella, uhkaavalla tai meluavalla käytöksellä häiritsee järjestystä tai vaaransi turvallisuutta alueella tai kun henkilön voitiin todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartiointikohdetta vastaan suunnattuun rikokseen. Viimeksi mainittua oikeutta järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole. Väkivaltainen käytös oikeuttaa myös käytännössä usein hätävarjeluun ja itsenäisen jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämiseen samoin kuin uhkaavakin käytös. Sen sijaan meluava käyttäytyminen voinee johtaa järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeuteen vasta silloin, kun 7 §:n 2 momentin mukaisen kiinniotto-oikeuden edellytykset täyttyvät.

Järjestyksenvalvojalla ei ole yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaista poistamisoikeutta vastaavaa oikeutta tilanteessa, jossa henkilö laiminlyö noudattaa alueen haltijan antamaa poistumiskäskyä. Lain sanamuoto on sikäli yksiselitteinen, että poistamisen tässä tilanteessa voi suorittaa vain vartija, ellei henkilön käytös samalla täytä järjestyksenvalvojalain 7 §:n 1 momentin 1- tai 2-kohdan mukaisia kriteerejä. Kuinka sitten on suhtauduttava tilanteeseen, jossa järjestyksenvalvoja tapaa toimialueeltaan siellä luvattomasti oleskelevan henkilön? Vartijalla on poistamisoikeus tällaisessa tilanteessa, mutta järjestyksenvalvojan poistamisoikeus ei lain sanamuodon mukaan kata tätä tilannetta. Nähdäkseni lain sanamuotoa ei voida tulkita laajentavasti, joten järjestyksenvalvoja ei voi tällaisessa tilanteessa suorittaa poistamista. Kysymyksellä ei kuitenkaan käytännössä ole suurta merkitystä. Suuri osa järjestyksenvalvojan toimialueesta on luonteeltaan yleisölle avointa aluetta eikä kukaan voi normaalisti oleskella tällaisella alueella luvattomasti. Jos taas kysymys on esimerkiksi kauppakeskuksen yksityisestä huoltokäytävästä, järjestyksenvalvoja voinee



yleensä turvautua RL 24:3:n julkisrauhasäännökseen ja suorittaa kiinnioton luvattoman tunkeutumisen perusteella.

Järjestyksenvalvojalain 7 §:n 1 momentin 2-kohdan säännöksen sanamuoto jättää sijaa käsitykseni mukaan merkittävälle tulkintaongelmalle. Säännöksessä on annettu järjestyksenvalvojalle oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta siellä. Säännöksen sanamuodon perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko uhkaava, meluava tai väkivaltainen käyttäytyminen liitetty ainoastaan järjestyksen häiritsemiseen vai myös turvallisuuden vaarantamiseen. Lain perusteluissa asiaan omaksuttu kanta on varsin selkeä. Perustelujen mukaan ”järjestyksen häiritseminen uhkaavalla esiintymisellä, meluamalla tai väkivaltaisuudella taikka turvallisuuden vaarantaminen millä tavalla tahansa oikeuttaisi toimenpiteisiin...”.<sup>739</sup> Lain perusteluissa esitetyn kannan hyväksyminen johtaisi poistamisoikeuden edellytysten erittäin väljään arviointiin, koska turvallisuuden vaarantaminen ”millä tavalla tahansa” tulee käytännössä kysymykseen erittäin usein.

Kun järjestyksenvalvojan yhtenä JVL:n mukaisena tehtävänä on nimenomaan turvallisuuden ylläpitäminen ja jos sen mikä tahansa – lieväkin – vaarantuminen johtaa poistamisoikeuden edellytysten täyttymiseen, ollaan ainakin varsin lähellä eräänlaista yleistöimivaltuutta. Vertailun vuoksi todettakoon, että poliisilain mukaiset edellytykset poliisimiehen poistamisoikeuden käyttämiselle on asetettu huomattavasti korkeammalle. Esimerkiksi poliisilain 20 §:n 2 momentin mukaisen poistamisoikeuden käyttö edellyttää, että henkilö aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Säännös on vastaavansisältöisenä aiemmin ollut voimassa julkisista huvitilaisuuksista annetussa laissa, jonka perusteluissa ei kuitenkaan ole edellä mainittuun kysymykseen otettu minkäänlaista kantaa. Tulkinta turvallisuuden vaarantamisen itsenäisyydestä poistamisperusteena on siten syntynyt järjestyksenvalvojistakin annetun lain perusteluissa. Kumotun vartioimisliikelain 4 §:ssä on yhtenä vartijan poistamisoikeuden edellytyksenä ollut täysin JVL 7 §:n 1 momentin 2-kohtaa vastaava edellytys. Vartioimisliikelain perusteluista voinee päätellä, että siinä tulkinta on ollut järjestyksenvalvojalain perusteluista poikkeava. VartL:n perusteluissa ei näet ole eroteltu järjestyksen häiritsemistä ja turvallisuuden vaarantamista toisistaan. Selvästi perusteluissa ei tosin ole myöskään mainittu, että molemmat edellyttäisivät myös henkilön väkivaltaista, uhkaavaa tai meluavaa käyttäytymistä. Perusteluissa on kuitenkin sen jälkeen, kun poistamisoikeus tällä perusteella on mainittu, todettu, että ”täl-

---

<sup>739</sup> HE 148/1998, s. 15.



löin edellytetään...hänen todennäköisesti aiheuttavan häiriötä tai vaarantavan turvallisuutta.”<sup>740</sup> Niinpä vartioimisliikelain perusteluista voi saada tukea sille kannalle, ettei turvallisuuden vaarantamiseen vielä yksin riitä, vaan lisäksi edellytetään henkilön väkivaltaista, uhkaavaa tai meluavaa käyttäytymistä. Myös vartioimisliikelain 4 §:n sanamuoto tukee käsitystä.

Tukea edellä mainitulle käsitykselle voidaan hakea myös vuonna 1995 kumotun poliisilain 20 §:n 4 momentin säännöksestä. Säännös vastasi sisällöltään pitkälti edellä mainittuja JVL:n ja VartL:n säännöksiä. Erona oli se, että PolL:n kumottu säännös oikeutti myös yksityishenkilön toimimaan, minkä lisäksi toimenpiteen kohteeksi joutuvan henkilön edellytettiin olevan päihtynyt. Mainittua säännöstä koskevasta Majasen tulkinnasta lienee pääteltävissä, ettei hänkään liittänyt väkivaltaista, uhkaavaa tai meluavaa käyttäytymistä vain rauhan – säännöksessä mainittiin järjestyksen sijasta rauha – häiritsemiseen vaan myös turvallisuuden vaarantamiseen.<sup>741</sup>

Myös säännöksessä omaksutun terminologian yleiskielinen merkitys puoltaa käsitystä, jonka mukaan turvallisuuden vaarantamiselle ei tulisi antaa itsenäistä merkitystä. Säännöksessä mainituista käyttäytymistavoista ainoastaan meluavaa käyttäytymistä voidaan pitää käytöksenä, jolla ensisijaisesti häiritään järjestystä alueella. Sen sijaan ensisijaisesti järjestystä häiritsevä ei voida pitää väkivaltaista tai uhkaavaa käyttäytymistä. Niillä vaarannetaan nimenomaan turvallisuutta.

Jos pelkän millä tavalla tahansa tapahtuvan turvallisuuden vaarantumisen katsottaisiin oikeuttavan järjestyksenvalvojan käyttämään poistamisoikeuttaan, tästä seuraisi myös merkittäviä perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymiseen liittyviä ongelmia. Nähdäkseni on vaikea päätyä muuhun lopputulokseen kuin siihen, ettei säännös näin tulkittuna läpäisisi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin osana olevien suhteellisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Itse olisinkin taipuvainen tulkitsemaan säännöstä niin, että väkivaltainen, uhkaava tai meluava käyttäytyminen on liitettävä sekä järjestyksen häiritsemiseen että turvallisuuden vaarantamiseen. Kuitenkin lain perusteluissa otettu kanta on melkoisen selvä: perusteluissa viitataan mm. siihen, että järjestyksenvalvoja voisi puuttua konkreettista vaaraa aiheuttavaan turvallisuusohjeiden rikkomiseen 2 momentin nojalla eikä tässä yhteydessä mainita lisäedellytyksenä henkilön väkivaltaista, uhkaavaa tai meluavaa käytöstä.<sup>742</sup>

---

<sup>740</sup> HE 108/1982, s. 4.

<sup>741</sup> Majasen tulkinnasta ks. Majanen 1979, s. 193 – 198.

<sup>742</sup> HE 148/1998, s. 15.

### 5.1.3 *Käskyn noudattamatta jättäminen*

Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan myös henkilö, joka jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavan käskyn. Säännöksessä on nimenomaisesti asetettu poistamisen edellytykseksi se, että henkilö jättää huomautuksesta huolimatta käskyn noudattamatta. Säännöksen voi tältä osin todeta olevan hieman epäselvästi muotoiltu: säännöksessä ikään kuin edellytetään, että henkilölle ensin annetaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellinen käsky, minkä jälkeen henkilöä on sen noudattamatta jättämisestä huomautettava. Vasta tämän jälkeen poistaminen on mahdollista. Kun poistaminenkin käytännössä edellyttää poistumiskehotuksen esittämistä, poistaminen JVL 7 §:n 1 momentin 3-kohdan perusteella on melko monimutkainen prosessi, joka edellyttää käskyä, sen noudattamatta jättämistä, huomautusta, sen noudattamatta jättämistä, poistumiskehotusta ja sen noudattamatta jättämistä.

Lain perusteluissa poistamisoikeutta käskyn noudattamatta jättämisen perusteella on valaistu vain hyvin niukasti. Perusteluissa on todettu, että ”järjestyksenvalvojan toimialuetta koskevien turvallisuusmääräysten ja – ohjeiden muu kuin törkeä rikkominen ei yleensä sellaisenaan aiheuta konkreettista vaaraa, joten tällaisissa tapauksissa on kohtuullista ennen enempää toimenpiteitä varmistautua siitä, että järjestyksenvalvojan toimialueella oleva henkilö on tietoinen ohjeista ja hän on ymmärtänyt ne oikein”.<sup>743</sup> Säännökseen liittyviin tulkintaongelmiin ei sen sijaan ole varsinaisesti otettu kantaa. Ensinnäkin on epäselvää, kuka voi antaa sellaisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisen käskyn, jonka noudattamatta jättäminen aikaansaa poistamisoikeuden. Lisäksi ongelmallisena voidaan pitää myös sitä seikkaa, että järjestyksenvalvojalla – toisin kuin poliisimiehellä – ei ole varsinaista käskyvaltaa.

Lain perusteluissa on mainittu ainoastaan järjestyksenvalvojan antamat turvallisuusmääräykset ja -ohjeet. Tämän vuoksi joudutaankin kysymään, oikeuttaako myös tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan antamien turvallisuutta koskevien määräysten ja ohjeiden laiminlyönti järjestyksenvalvojan suorittamaan henkilön poistaminen. Olisin taipuvainen vastaamaan kysymykseen myöntävästi: sikäli kuin kyse on asianmukaisesta syystä annetuista ohjeista tai määräyksistä, on merkitystä vailla, onko ne annettu järjestyksenvalvojan itsensä vai jonkun muun, tilaisuuden toimeenpanosta tai alueen turvallisuudesta vastaavan henkilön toimesta. Esimerkiksi kokoontumislain 17 §:ssä kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjälle on asetettu velvoite huolehtia järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Olisi erikoista,

---

<sup>743</sup> HE 148/1998, s. 16.

jos järjestäjän edustaja ei tässä tarkoituksessa voisi antaa ohjeita ja määräyksiä, joiden noudattamatta jättäminen oikeuttaa järjestyksenvalvojan käyttämään poistamisoikeuttaan.

Poliisilain 26 §:ssä on säädetty poliisimiehen käskyvallasta. Säännöksen mukaan poliisimiehelle on poliisi- tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Poliisilain perusteluissa on lähdetty siitä, ettei millään virkamiehellä ole yleistä, tehtäväpiiristä johtuvaa oikeutta antaa kansalaisia sitovia määräyksiä.<sup>744</sup> Koska tehtävästä ei seuraa toimivaltaa, voidaan myös todeta, ettei tehtävästä seuraa myöskään käskyvaltaa, koska myös käskyvalta on toimivaltaa. Lain perustelujen mukaan poliisin valta antaa määräyksiä on tarpeen mm. siitä syystä, että poliisi voisi toimia onnettomuus-, rikos- ja häiriötilanteissa. Kansalaisia velvoittavia ovat vain ne poliisin käskyt, jotka liittyvät poliisille muiden säännösten mukaan kuuluvan toimivallan käyttöön.<sup>745</sup> Poliisin käskyn noudattamatta jättäminen on poliisilain 50 §:n viittaussäännöksen nojalla kriminalisoitu rikoslaissa. RL 16 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan niskoittelusta poliisia vastaan tuomitaan se, joka jättää noudattamatta poliisimiehen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon.<sup>746</sup>

Järjestyksenvalvojan käskyn noudattamatta jättäminen ei ole rangaistavaa. Siitä voi lain mukaan seurata ainoastaan poistaminen järjestyksenvalvojan toimialueelta edellyttäen, että käskyn antaminen on ollut tarpeen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja että käskyä ei ole huomautuksenkaan jälkeen noudatettu. Järjestyksenvalvojalla ei mielestäni voida sanoa – toisin kuin poliisimiehellä – olevan toimivaltaansa liittyvää käskyvaltaa. Perustellumpaa olisikin muotoilla säännös siten, että poistamisoikeuden käyttämisen edellytyksenä olisi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisen ohjeen tai kehotuksen noudattamatta jättäminen huomautuksesta huolimatta. Vastaavalla tavalla harhaanjohtavana voidaan pitää järjestyksenvalvojalle JVL 3 §:n 2 momentissa asetettua velvoitetta ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Säännös on formuloitu ikään kuin järjestyksenvalvojalle jostain olisi johdettavissa käskyvalta.<sup>747</sup>

---

<sup>744</sup> HE 57/1994, s. 52.

<sup>745</sup> HE 57/1994, s. 52.

<sup>746</sup> Sillä, että säännöksessä on käskyn lisäksi mainittu myös kiello, ei ole nähdäkseni mitään merkitystä; on aivan sama nimitetäänkö jostakin toiminnasta pidättäytymisen velvoitetta käsittävää määräystä käskyksi vai kielloksi.

<sup>747</sup> Järjestyslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa Helsingin hovioikeus on kiinnittänyt asiaan huomiota esittämällä järjestyslain kriminalisointeihin lisättäväksi järjestyksenvalvojan kehotuksen laiminlyömisestä. Ks. tästä Kolehmainen 2005, s. 75.

Tässä yhteydessä on tarpeen kosketella lyhyesti järjestyksenvalvojan JVL 7 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaisen poistamisoikeuden suhdetta alkoholilain nauttimiskieltoa koskevaan 58 §:ään. Viimeksimainitun säännöksen 1 momentin mukaan alkoholijuoman nauttiminen on kielletty, ellei alkoholilain säännöksistä muuta johdu, alkoholijuomien vähittäismyyntipaikassa sekä muussa avoimessa kauppaliikkeessä, ravitsemisliikkeessä ja muussa paikassa, jossa yleisölle maksusta pidetään saatavana ruokaa tai virvokkeita sekä huoneistossa tai muussa paikassa, johon on järjestetty julkinen tilaisuus. Säännöksen 3 momentin mukaan näissä paikoissa ei paikan omistaja, tilaisuuden toimeenpanija tai järjestyksenvalvoja saa sallia alkoholijuomien nauttimista.<sup>748</sup>

Alkoholilain 60 §:ssä on eräiden muiden henkilöiden ohella myös järjestyksenvalvoja oikeutettu ottamaan edellä mainitun nauttimiskiellon vastaisesti alkoholia nauttineelta henkilöltä pois aine astioineen ja hävittämään sen todisteellisesti. Kuitenkaan voimakeinojen käyttöoikeutta ei aineen poisottamiseksi ole annettu. Oikeus käyttää voimaa voitaisiin periaatteessa perustaa JVL:n voimankäyttösäännökseen, jossa voimakeinojen käyttö voi perustua myös esineen tai aineen poisottamiseen. Säännöksessä lienee kuitenkin tarkoitettu ennen kaikkea tilanteita, joissa järjestyksenvalvoja turvatarkastuksen yhteydessä havaitsee tarkastettavan hallussa vaarallisia esineitä tai aineita. Ainakin lain perusteluissa on voimankäytön perusteena tältä osin viitattu vain JVL:n turvatarkastussäännökseen.<sup>749</sup> On myös kyseenalaista, voidaanko nauttimiskieltoa rikkonut henkilö poistaa alueelta sillä perusteella, että tämä olisi jättänyt noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista käskyä. Päädyttiinpä asiassa mihin tulkintaan tahansa, on ongelmallista, jos primäärivaltuuksia ja niihin perustuvia voimankäyttövaltuuksia on eri laeissa.

## *5.2 Järjestyksenvalvojan oikeus tilaisuuden keskeyttämiseen tai päättämiseen*

Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksista on säädetty pääsääntöisesti tyhjentävästi järjestyksenvalvojalaissa. Kuitenkin järjestyksenvalvojan oikeus tilaisuuden keskeyttämiseen tai päättämiseen perustuu kokoontumislakiin. Kokoontumislain 22 §:ssä on säädetty yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättä-

---

<sup>748</sup> Alkoholilain 58 §:n säännöksessä käytettiin vuoteen 2009 asti termiä ”järjestysmies”. Alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä järjestyksenvalvojan ammattinimike ollaan saatettiin ajan tasalle myös alkoholilaissa. Muutosesityksen perusteluissa muistutettiin siitä, ettei JVL:ssa viitata alkoholilakiin eikä alkoholilaissa JVL:iin. Kuitenkin perusteluissa todettiin, että JVL:ssa on viittaus majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaisiin ravintoloiden järjestyksenvalvojiin. Ks. HE 84/2008, s. 46. Lain perusteluista saa siten kuvan, että alkoholilain mukainen toimivalta koskisi ainoastaan ravintoloiden järjestyksenvalvojia. Kuitenkin nauttimiskiellon ulottuminen kauppaliikkeisiin ja muille alueille, joilla on järjestetty julkinen tilaisuus, merkitsee sitä, että toimivaltuus voi tulla myös järjestyslain ja kokoontumislain perusteella asetettujen järjestyksenvalvojen käytettäväksi.

<sup>749</sup> Ks. HE 148/1998, s. 19.

misestä. Säännöksen mukaan yleisötilaisuuden järjestäjän on peruutettava tai keskeytettävä tilaisuus tai määrättävä se päättyään niillä kokoontumislain 15 §:ssä mainituilla perusteilla, joilla poliisi voi kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen. Vastaavilla perusteilla myös poliisilla tai järjestyksenvalvojalla on oikeus estää tai keskeyttää yleisötilaisuus tai määrätä se päättyään. Yleisötilaisuudesta säädetty koskee kokoontumislain 22 §:n 2 momentin mukaan myös vastaavasti tilaisuuteen kuuluvaa ohjelmanumeroa tai muuta tapahtumaa.

Perusteet järjestyksenvalvojan oikeudelle estää tai keskeyttää yleisötilaisuus tai määrätä se päättyään ilmenevät siis kokoontumislain 15 §:stä. Oikeus on olemassa ensinnäkin silloin, jos tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista tai sen järjestämisessä rikotaan olennaisesti kokoontumislakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä. Tilaisuuden järjestäminen on kokoontumislain perustelujen mukaan lainvastaista mm. silloin, jos siinä on kyse rangaistavan teon tekemisestä tai muuten lainvastaisesta toiminnasta tai tilaisuus järjestetään ilman järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumusta.<sup>750</sup> Kokoontumislain nojalla annetuilla määräyksillä tarkoitetaan lähinnä niitä määräyksiä, joita poliisi voi kokoontumislain 20 §:n nojalla antaa. Vähäinen rikkominen ei vielä riitä tilaisuuden päättämiseen, vaan rikkomukselta edellytetään olennaisuutta. Tällaisista rikkomuksista lain perusteluissa mainitaan esimerkkinä se, ettei järjestäjä ota kokoontumislain 16 §:n mukaisesti vastuuvakuutusta poliisin määräyksestä sekä tilanne, jossa järjestäjä ei noudata poliisin antamaa määräystä järjestyksenvalvojen asettamisesta. Toiseksi oikeutta voidaan käyttää, jos järjestystä ja turvallisuutta ei voida tilaisuudessa ylläpitää. Tämä edellyttää sitä, että yleisön turvallisuutta tilaisuuden järjestämispaikalla ei voida erityisilläkään toimenpiteillä taata.<sup>751</sup> Kolmanneksi oikeus on olemassa silloin, jos tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle tai vahinkoa omaisuudelle ja neljänneksi silloin, jos järjestäminen aiheuttaa huomattavaa haittaa sivullisille tai ympäristölle. Aiemman huvilain mukaista mahdollisuutta tilaisuuden kieltämiseen sillä perusteella, että se oli hyvien tapojen vastainen, ei enää kokoontumislakiin sisällytetty, koska hyvien tapojen vastaisuutta pidettiin sisällöllisesti epämääräisenä.<sup>752</sup>

Järjestyksenvalvojan oikeus estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus on viimekätinen keino, jonka käyttäminen edellyttää sitä, että muut toimenpiteet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Järjestyksenvalvoja käyttää lain perustelujen mukaan tässä toiminnassa valtuuksiaan itsenäisesti suhteessa järjestäjään.<sup>753</sup>

---

<sup>750</sup> HE 145/1998, s. 29.

<sup>751</sup> HE 145/1998, s. 29.

<sup>752</sup> HE 145/1998, s. 29 – 30.

<sup>753</sup> HE 145/1998, s. 34.

Tämä merkitsee sitä, että järjestyksenvalvojalla voi olla esimerkiksi oikeus tilaisuuden keskeyttämiseen silloinkin, kun tilaisuuden järjestäjä on asiasta eri mieltä.<sup>754</sup>

Järjestyksenvalvojan yleisötilaisuuden estämiseen, keskeyttämiseen tai päättämiseen liittyvää oikeutta voidaan pitää lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta ongelmallisena. Säännöksessä on säädetty siitä, milloin oikeus voidaan toteuttaa mutta ei sen sijaan siitä, miten tilaisuus käytännössä estetään, keskeytetään tai päätetään. JVL 9 §:n voimakeinojen käyttöä koskevasta säännöksestäkään ei tulkinnassa ole juuri apua, koska siinä ei säädetä voimakeinojen käyttöoikeudesta tilaisuuden estämiseksi, keskeyttämiseksi tai päättämiseksi. Johtoa ongelman ratkaisemiseksi voitaneen hakea JVL 7 §:n 1 momentin 3-kohdasta, jossa järjestyksenvalvojalle annetaan oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn. Säännöksen nojalla voidaan käsitykseni mukaan poistaa myös henkilö, joka jättää noudattamatta järjestyksenvalvojan kehotuksen poistua tämän keskeytettyä tai päätettyä yleisötilaisuuden.<sup>755</sup> Vastaavasti myös henkilön pääsy alueelle voidaan estää silloin, kun yleisötilaisuuden järjestäminen on estetty sillä perusteella, ettei tämä täytä tilaisuuteen pääsulle asetettuja ehtoja.

Järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta yleisen kokouksen hajottamiseen toisin kuin kokouksen järjestäjällä ja puheenjohtajalla tai päällystään kuuluvalla poliisimiehellä. Järjestyksenvalvojalla ei ole myöskään velvollisuutta kokouksen keskeyttämiseen tai päättämiseen. Tällainen velvollisuus voi kokoontumislain 21 §:n mukaan olla vain kokouksen puheenjohtajalla tai järjestäjällä silloin, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Kun lain perustelujen mukaan järjestyksenvalvojalla ei ole itsenäistä oikeutta kokouksen päättämiseen tai keskeyttämiseen, järjestyksenvalvoja voinee kuitenkin toteuttaa tämän toimen käytännössä saatuaan siihen kokouksen puheenjohtajan tai järjestäjän tai poliisipäällystään kuuluvan määräyksen. Myös Pohjolainen ja Majuri ovat olleet sillä kannalla, että järjestyksenvalvoja voi hajottaa kokouksen järjestäjän tai puheenjohtajan

---

<sup>754</sup> Pohjolainen ja Majuri ovat tosin aiheellisesti huomauttaneet, että järjestäjän ja järjestyksenvalvojan mahdollisuus ajautua keskinäiseen ristiriitaan on usein näennäinen, koska järjestäjällä on rangaistusvastuu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä tilaisuudessa. Ks. Pohjolainen – Majuri 2000, s. 229.

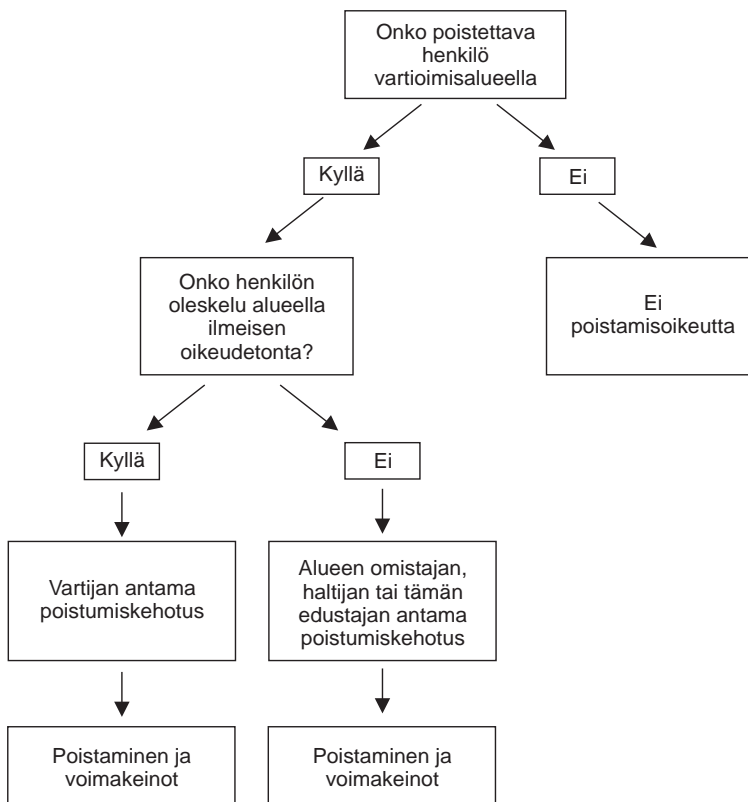
<sup>755</sup> Käytännössä ei liene suurta merkitystä sillä, että kun järjestyksenvalvoja voidaan asettaa yleisötilaisuuteen, sen päättämisen jälkeen ei enää ole tilaisuutta, jossa järjestyksenvalvoja voisi toimia. Päättäessään tilaisuuden järjestyksenvalvoja ”lakkauttaa” eräällä tavalla myös itsensä.

määräyksestä.<sup>756</sup> Itse pidän kuitenkin ongelmallisena tämän toimivaltuuden johtamista järjestyksenvalvojalle jonkin toisen tahon toimivaltuudesta. Vastaavalla tavalla kuin yleisötilaisuuden keskeyttämisessä tai päättämisessä myös yleisen kokouksen hajottamisessa olisi tarpeen säätää, miten järjestyksenvalvoja voi puheenjohtajan, järjestäjän tai poliisin antaman yleisen kokouksen hajottamispäätöksen toteuttaa.

### 5.3 Vartijan poistamisoikeus

#### 5.3.1 Yleistä

Vartijan poistamisoikeuden edellytykset määräytyvät LYTP 28 §:n 1 momentin säännöksen perusteella. Vartijalla on oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta, jos tämä ei noudata alueen omistajan, haltijan tai tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta tai jos on ilmeistä, ettei henkilöllä ole oikeutta oleskella alueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan. Vartijan poistamisoikeudelle on siten asetettu sekä alueellisia että asiallisia edellytyksiä. Näitä edellytyksiä voidaan valaista seuraavan kaavion avulla:



<sup>756</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 225. Epäselväksi jää, miksi he eivät mainitse järjestyksenvalvojan mahdollisuutta hajottaa kokous päälystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä.

### 5.3.2 *Toimeksiantajan pyyntö poistamisoikeuden tuottavana normina*

LYTP 28 §:n 1 momentin tarkoittamista tilanteista ensimmäinen koskee tilannetta, jossa henkilö ei tottele vartioimisalueen omistajan, haltijan tai tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta. Poistamisoikeus syntyy säännöksen sanamuodon perusteella siten pelkästään poistumiskehotuksen noudattamatta jättämisellä. Minkään muun käyttäytymisnormin rikkomista säännöksen soveltaminen ei edellytä. Käytännössä tällainen normi, jossa tietyn oikeushyvän haltijan antamaa kehotusta ilman toimenpiteen kohteen ei-hyväksyttävissä olevan käyttäytymisen edellyttämistä pidetään riittävänä toimivallan laukaisijana, on erittäin harvinainen. Esimerkiksi järjestyksenvalvojan toimivaltuudet henkilön poistamiseen perustuvat aina tämän norminvastaiseen käyttäytymiseen. Tosin järjestyksenvalvojalain 7 §:n 1 momentin 3-kohdassa tarkoitettu poistaminen silloin, kun henkilö jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisen käskyn, aikaansaa järjestyksenvalvojan toimeksiantajalle tai työnantajalle tilaisuuden vaikuttaa välillisesti norminvastaisen käyttäytymisen sisältöön, mutta silloinkin lähtökohtana on joka tapauksessa poistettavan henkilön oma käyttäytyminen.

LYTP 28 §:n 1 momentin säännöstä vastaavana toimivaltanormina voidaan eräässä mielessä pitää poliisilain 14 §:n säännöstä kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus kotirauhan tai julkisrauhan suojaaman alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä poistaa henkilö, joka ilman laillista oikeutta tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttamalla tai kätkeytyy sinne tai jättää noudattamatta käskyn poistua sieltä. Säännöksen 2 momentin edellytykset liittyvätkin sitten jo poistettavan henkilön käyttäytymiseen: poliisimiehen itsenäinen – ilman alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyyntöä tapahtuva – poistamisoikeus edellyttää, että henkilö häiritsee muiden koti- tai julkisrauhaa tai aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu.<sup>757</sup> Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut vallitsevien omistus- ja hallintasuhteiden ylläpitäminen turvaamalla kotirauhan piiriin kuuluvan alueen haltijan laillinen oikeus kohteen häiriöttömään hallintaan.<sup>758</sup>

Poliisimiehellä samoin kuin vartijallakin on siten oikeus poistaa henkilö, joka jättää noudattamatta alueen haltijan tai tämän edustajan antaman poistumiskehotuksen. Valtuuksissa on tässä suhteessa kuitenkin merkittävä ero:

---

<sup>757</sup> Lain perusteluissa on mainittu esimerkkinä poliisimiehen oikeus poistaa viraston asiakaspalvelutiloista muiden siellä olevien rauhaa huomattavasti häiritsevä henkilö. Ks. HE 34/1999, s. 23 – 24.

<sup>758</sup> HE 57/1994, s. 42.



poliisin oikeus kattaa vain koti- tai julkisrauhan suojaamat alueet, kun taas vartijan poistamisoikeus kattaa vartioimisalueen. Kun vartioimisalueena voi olla mikä tahansa – joko yksityinen tai yleinen – paikka tai alue, lain tulkitseminen sanamuotonsa mukaisesti johtaisi varsin rajoittamattomaan poistamisoikeuteen. Vartijalla olisi tällöin poistamisoikeus pelkän toimeksiantajan edustajan antaman tuloksettoman poistumiskehotuksen jälkeen miltä tahansa alueelta edellyttäen, että alue on toimeksiantajan ja vartioimisliikkeen välisessä toimeksiantosopimuksessa määritelty vartioimisalueeksi. Käsitykseni mukaan säännöstä ei kuitenkaan voida näin tulkita, vaan sen soveltamiselle asettavat rajoituksia ainakin lainsäätäjän tarkoitus, LYTP 9 §:n yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittavan toimeksiannon kiello ja rikoslain syrjintäsäännökset.

Alun perin hallituksen esityksessä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista oli tarkoitus antaa vartijalle poistamisvaltuus ainoastaan rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitetuista paikoista tai alueilta. Poistamisoikeus oli siten sidottu rikoslain julkisrauhan suojaamiin paikkoihin. Lakiesityksessä poistamisoikeus toimeksiantajan tuloksettoman poistumiskehotuksen jälkeen katsottiin tarpeelliseksi sisällyttää vartijan toimivaltuuksiin sen vuoksi, että esityksen mukaan yksityishenkilöllä – kuten esimerkiksi juuri toimeksiantajan edustajalla – ei tätä oikeutta enää ollut sen jälkeen, kun rikoslain kotirauhasäännöksestä oli erotettu omaksi säännökseksi julkisrauhan suojaa koskeva säännös. Esityksessä katsottiin, että ”lainmuutoksen myötä myös kotirauhan suojaamiseen liittyvän hätävarjelu-oikeuden ala supistui, koska rikoslain nykyisessä hätävarjelusäännöstössä mainitaan vain kotirauhan suojaamat paikat”. Esityksen mukaan säännös voitaisiin kumota tulevaisuudessa, jos hätävarjelusäännöksiin myöhemmin lisätään vastaava oikeus myös jokamiehille.<sup>759</sup> Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista poistamisoikeuteen hallituksen esityksessä esitetyssä muodossa. Valiokunta tyytyi pitämään sääntelyä tältä osin hyväksyttävänä ja totesi vain, että poistamisoikeuden käyttö yleensä liittyy alueeseen määräämisvaltaa käyttävän henkilön tahdonilmaisuun.<sup>760</sup> Sen sijaan hallintovaliokunta päätyi asiassa toiseen ratkaisuun. Se esitti lakiesityksestä poistettavaksi poistamisoikeuden alueelliseen ulottuvuuteen liittyvät viittaukset rikoslain hätävarjelu- ja julkisrauhasäännöksiin. Sen sijaan valiokunta esitti alueellisen rajauksen toteutettavaksi ”nykylainsäädännössä omaksutun periaatteen mukaisesti vartioimisalueen käsitteen avulla”. Se katsoi alueellisen ulottuvuuden määrittelyn vartioimisalueen käsitteen avulla korostavan samalla LYTP 9 §:ssä säädetyn, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittavan kiellon merkitystä. Eduskunta hyväksyi muutoksen valiokunnan esittämässä muodossa.<sup>761</sup> Poistamisoikeutta ei rajattu aiempaan tapaan vain sellai-

---

<sup>759</sup> HE 69/2001, s. 32.

<sup>760</sup> PeVL 28/2001, s. 3.

<sup>761</sup> HaVM 24/ 2001, s. 10- 11.

sille vartioimisalueille, joita oli pidettävä yksityisinä paikkoina tai joilla oleskelua oli viranomais määräyksen rajoitettu.

Poistamisoikeus nyt kuvatussa tilanteessa on annettu vartijoille sen vuoksi, että sen on katsottava toimeksiantajalta puuttuneen. Lain lähtökohtien suhteen voidaan esittää kaksi kriittistä huomautusta. Ensinnäkin voidaan sanoa olleen kyseenalaista, oliko RL 24:3:n julkisrauhaa koskevilla säännöksillä tarkoitus supistaa hätävarjelu-oikeutta siten, ettei se olisi enää kattanut julkisrauhan suojaamia alueita. Hätävarjelu-oikeuden supistaminen ei välttämättä ollut säännöksen tarkoituksena, koska sitä ei missään julki lausuttu. Jos tätä kantaa on pidettävä oikeana, koko säännös olisi tältä osin ollut turha, koska sen ainoana tarkoituksena oli korvata toimeksiantajalta ”puuttuva” valtuus. Toiseksi viimeistään hätävarjelu-säännöksen muuttaminen vuonna 2004 siten, ettei hätävarjelulla suojattavia oikeushyviä enää rajoitettu, johti siihen, että toimeksiantajan poistumiskehotukseen perustuva poistamisoikeus kävi tarpeettomaksi. Alkuperäisenä tarkoituksena oli joka tapauksessa rajoittaa poistamisoikeus kattamaan vain julkisrauhan suojaamia alueita. Kun lain perusteluissa lisäksi lähdettiin siitä, että julkisrauhan suojaamien alueiden haltijoilla oli syrjintäsäännösten rajoissa oikeus päättää vapaasti, keiden he sallivat oleskella alueella, lakiesityksessä voidaan sanoa olleen selvänä tarkoituksena rajoittaa poistamisoikeus tilanteisiin, joissa alueen haltijalla on oikeus määrätä alueella oleskelun oikeudettomuudesta. Selvempää olisikin ollut säätää vartijalla olevan alueella oikeudettomasti oleskelevan henkilön poistamisoikeus silloin, kun tämä ei ole totellut toimeksiantajan edustajan antamaa poistumiskehotusta. Näin säännöksen sanamuoto olisi selvästi ollut sidoksissa poistettavan henkilön oleskelun oikeudettomuuteen. Nyt tätä edellytystä ei ole asetettu. Selvänä on kuitenkin pidettävä, ettei vartijalla ole poistamisoikeutta silloin, kun toimeksiantaja tai tämän edustaja ei voi pätevästi määrätä alueella oleskelusta. Niinpä esimerkiksi katu- tai torialueelta, jotka sinänsä voivat olla vartioimisalueina, vartija ei toimeksiantajankaan antaman poistumiskehotuksen jälkeen voi poistaa ketään, vaikka se lain sanamuodon perusteella olisikin mahdollista. Poistamisoikeutta rajoittaa siten alueen luonne valiokunnan mainitseman LYTP 9 §:n yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittavan kiellon lisäksi.

Kokoavasti voidaankin todeta, että vartijan suorittamaa poistamista toimeksiantajan edustajan antaman tuloksettomalla poistumiskehotuksen jälkeen rajoittavat

1. toimeksiantajan edustajan oikeus päättää alueella oleskelun oikeudettomuudesta,
2. rikoslain 11 luvun 11 §:n syrjintäsäännös,

3. vartioimisliikkeen toimeksiantosopimuksessa sovittu, LYTP:n mukainen tehtävä ja

4. LYTP 9 §:n yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsittävää sitoumusta tarkoittavan toimeksiannon kieltö.

Poistumiskehotuksen antaa ensisijaisesti alueen omistaja tai haltija taikka tämän edustaja. Käytännössä alueen omistaja tai haltija on harvoin itse paikalla poistumiskehotusta antamassa. Tämän vuoksi useimmiten joudutaan turvautumaan heidän edustajansa antamaan poistumiskehotukseen. LYTP 2 §:n 16-kohdan mukaan edustajalla tarkoitetaan vartioimisalueen omistajan tai haltijan palveluksessa olevaa. Lain perustelujen mukaan edustaja voisi olla esimerkiksi elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva myyjä tai kunnan tai valtion palveluksessa oleva työ- tai virkasuhteinen henkilö.<sup>762</sup> Poistumiskehotuksen antamiseen oikeutettujen henkilöiden piiri muodostuu siten varsin laajaksi. Itse asiassa yksityisen yrityksen kaikki työsopimussuhteiset henkilöt ovat oikeutettuja antamaan poistumiskehotuksen.<sup>763</sup>

Käytännössä ongelmia saattaa esiintyä sen suhteen, miten poistumiskehotus on annettava. Voiko toimeksiantaja delegoida vartijalle valtansa antaa poistumiskehotus esimerkiksi siten, että vartija toimisi toimeksiantajan antamien kirjallisten vartiointiohjeiden perusteella? Voiko toimeksiantaja pyytää vartijaa välittämään poistumiskehotuksen ilman, että hän itse kohtaisi poistettavan henkilön? Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain perusteluista tähän ei ole saatavissa suoraa vastausta. Pidän kuitenkin lähtökohtana, että kehotus olisi aina annettava yksittäistapauksellisesti toimeksiantajan edustajan itsensä toimesta. Toisaalta kun esimerkiksi kauppaliikkeen omistaja voi valita lain syrjintäsäännösten rajoissa asiakkaansa, omistajan voisi ajatella voivan ilmaista tahtonsa myös siten, että hän määrittäisi vartiointiohjeissa sen, minkälainen henkilön käytös olisi poistamisperuste. Tällöin kyse lienee kuitenkin henkilön oleskelun ilmeisestä oikeudettomuudesta, joka oikeuttaa vartijan käyttämään poistamisoikeuttaan myös itsenäisesti ilman toimeksiantajan edustajan antamaa poistumiskehotusta.

### 5.3.3 *Vartijan itsenäinen poistamisoikeus*

Vartija voi poistaa henkilön vartioimisalueelta itsenäisesti, jos tämän oleskelu alueella on ilmeisen oikeudetonta. Tällöin ei edellytetä vartioimisalueen omistajan tai haltijan tai tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta vaan vartijan antama poistumiskehotus riittää. Ilmeisyysvaatimus merkitsee lain perustelujen

---

<sup>762</sup> HE 69/2001, s. 45.

<sup>763</sup> Tämän esityksen kannalta toisarvoista olisi pohtia, voiko edustajana toimia joku muu kuin yritykseen tai laitokseen virka- tai työsuhteessa oleva henkilö.

mukaan sitä, ettei henkilö pystyisi esittämään hyväksyttäviä syitä oleskelulleen julkisrauhan suojaamalla alueella. Pelkkä epäily oleskelun mahdollisesta oikeudettomuudesta ei riitä, vaan epäilyltä edellytetään ilmeisyyttä. Toisaalta on kyseenalaista, onko henkilöllä lähtökohtaisesti velvollisuutta esittää perustetta oleskelulleen ainakaan yleisölle avoimilla julkisrauhan suojaamalla alueilla. Tosin lain perusteluistakin tämä käy välillisesti ilmi, koska perusteluissa on todettu, että henkilön, joka oleskelee ilmeisen oikeudettomasti alueella, voidaan usein katsoa syyllistyneen julkisrauhan rikkomiseen.<sup>764</sup> Tästä voitaneen päätellä, että henkilö, jonka ei voida epäillä syyllistyneen julkisrauhan rikkomiseen, ei myöskään lähtökohtaisesti oleskele alueella ilmeisen oikeudettomasti. Poistamisoikeuden käyttäminen yleisöltä suljetulla alueella sen sijaan on melko ongelmaton, koska alueen haltijalla on varsin laajat valtuudet päättää siitä, kuka alueella oleskelee oikeudettomasti. Vartija voi tällöin käyttää poistamisoikeuttaan niiden ohjeiden perusteella, joita hän on toimeksiantajalta tai esimieheltään saanut.

LYTP:n perusteluissa mainitaan kaksi esimerkkiä tilanteista, joissa vartija voi suorittaa poistamisen itse antamansa poistumiskehotuksen jälkeen. Toisessa on kysymys tuotantolaitoksen aidatulta piha-alueelta löytyneestä henkilöstä, joka ei ole pystynyt esittämään hyväksyttävää syytä oleskelulleen. Toisessa esimerkissä on todettu, että vartijat voisivat estää porttikiellon saaneen pääsyn julkisrauhan suojaamalle vartioimisalueelle.<sup>765</sup> Toisaalta toimeksiantajan poistumiskehotuksen jälkeisistä poistamistoimista on mainittu esimerkkinä useisiin näpistyksiin syyllistyneen pääsyn estäminen liikehuoneistoon.<sup>766</sup> Liikkeen omistajan tai haltijan katsotaan siten voivan antaa pätevin perustein pääsykiellon henkilölle. Lisäksi esimerkeistä voidaan päätellä, että henkilön pääsyn julkisrauhan suojaamaan liikehuoneistoon voi estää sillä perusteella, että tämä on aiemmin syyllistynyt liikkeeseen kohdistuviin rikoksiin. Perusteluissa esitettyä kantaa voidaan pitää sikäli merkittävänä, että laissa ei kauppaliikkeiden – toisin kuin ravintoloiden ja leirintäalueiden – osalta ole annettu säännöksiä asiakasvalintaoikeudesta. Säännösten puuttumisesta ei näin voitane päätellä muuta kuin että kaupan asiakasvalintaoikeus perustuu rikoslain julkisrauhasäännökseen. Esimerkkien perusteella jää avoimeksi, minkälaisiin rikoksiin syyllistyminen oikeuttaa estämään pääsyn liikkeeseen. Perustelujen maininta useisiin näpistyksiin syyllistymisestä näyttäisi viittaavaan ensinnäkin siihen, ettei rikoksen sinänsä tarvitse olla kovin vakava ja toisaalta siihen, että pääsyn estämiseen oikeuttavan rikollisen käyttäytymisen täytyisi olla toistuvaa.

---

<sup>764</sup> HE 69/2001, s. 75.

<sup>765</sup> HE 69/2001, s. 75.

<sup>766</sup> HE 69/2001, s. 75.

Kun oleskelun oikeudettomuus usein merkitsee myös sitä, että henkilö on mahdollisesti syylistynyt RL 24:3:n mukaiseen julkisrauhan rikkomiseen, tulee arvioitavaksi kysymys siitä, tuleeko vartijan poistaa henkilö vartioimisalueelta vai ryhtyä tämän kiinniottamiseen. Kiinniottaminen on näet mahdollista, koska RL 24:3:n rangaistumaksimi in abstracto on kuusi kuukautta vankeutta. Silloin, kun tunkeutumisesta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta, RL 24:3:n mukaisesta teosta ei ole kysymys, jolloin poistaminen jää ainoaksi mahdollisuudeksi. Vaikka LYTP 12 §:n 2 momentissa on kielletty puuttumasta kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä, säännöksellä ei rajoiteta vartioimisliikkeen toimeksiantajan mahdollisuuksia saattaa epäiltyä julkisrauhan rikkomista koskeva asia puolueettomaan rikostutkintaan. Tämän vuoksi vartija voinee säännöksen estämättä normaalitapauksessa valita, turvautuuko hän henkilön poistamiseen vai kiinniottamiseen. Kiinniottamisella mahdollistetaan myös sen seikan selvittäminen, onko esimerkiksi yöllä suljetulta vartioimisalueelta tavattu henkilö syylistynyt muuhunkin rikokseen kuin vain julkisrauhan rikkomiseen.

Yleisöltä suljetun alueen haltijalla on varsin laajat valtuudet päättää, keiden hän sallii oleskella alueella. Esimerkiksi työsuhde alueen haltijaan ei estä työnantajaa rajoittamasta työntekijän oikeutta oleskella alueella.<sup>767</sup> Tämän vuoksi vartioimisliikkeen toimeksiantaja voi mm. kirjata LYTP 19 §:ssä tarkoitettuihin toimintaohjeisiin määräyksiä siitä, millä perusteella alueella oleskelua on pidettävä oikeudettomana. Vartija voi tällöin lähteä siitä, että henkilön täytässä ohjeissa mainituin tavoin oleskelun oikeudettomuuden kriteerit hänen oleskeluaan alueella on pidettävä ilmeisen oikeudettomana. Vaikka kukaan ei ole velvollinen esittämään henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja vartijalle, selvittämisestä kieltäytyminen saattaa oikeuttaa vartijan poistamaan henkilön alueelta.

Tuomioistuinkäytännössä oleskelun ilmeinen oikeudettomuus ei aina tule arvioitavaksi. Jotta poistamisoikeuden edellytysten olemassaoloa ylipäättään voitaisiin tuomioistuimessa arvioida, syyttäjän tulee syyteharkinnassaan katsoa, että poistamisen edellytykset eivät ole täyttyneet. Jos syyttäjä ei vaadi rangaistusta puutteellisin edellytyksin suoritetun poistamisen käsittämästä vapaudenriistosta, tuomioistuin ei voi edellytysten olemassaoloon ottaa kantaa. Toisaalta tuomioistuin saattaa joissakin tapauksissa ottaa kantaa toimen lain-

---

<sup>767</sup> Jos työnantaja kieltämällä työnantajan oleskelun tiloissa estää tämän tekemästä työtään, asialla voi olla työoikeudellisia seurauksia. Tällaiseen kieltämiseen työnantajalla ei kuitenkaan normaalisti liene intressiä eikä asia muutoinkaan kuuluu käsillä olevan tutkimuksen aihepiiriin.

mukaisuuteen myös silloin, kun lainmukaisuuden arviointi ei millään tavalla liity syyttäjän rangaistusvaatimukseen.

Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta voidaan pitää Helsingin hovioikeuden 27.4.2004 antamaa tuomiota DNro R 02/1940. Virallinen syyttäjä oli vaatinut vartijoille A ja B rangaistusta vammantuottamuksesta sillä perusteella, että nämä olivat kaataneet C:n maahan ja laittaneet hänelle käsiraudat siten, että C:llä hihassaan ollut pullo oli rikkoutunut ja hänen käsivarteensa oli tullut useita haavoja. Ostoskeskuksessa työskentelevät vartijat olivat kertomuksensa mukaan puuttuneet tilanteeseen, jossa avoimen ostoskeskuksen keskusaukiolla ollut C oli häirinnyt ja pyytänyt ihmisiltä aggressiivisesti tupakkaa. Vartijoiden kertomuksen mukaan C oli riehunut ja uhkaillut sekä käynyt vartija B:hen käsiksi. C kiisti tämän. Käräjäoikeus katsoi asiassa näytetyksi, että C ei ollut aiheuttanut häiriötä eikä uhkaillut ja tuomitsi vartija B:n rangaistukseen. Vartija A:han kohdistuneen syytteen käräjäoikeus hylkäsi.

Hovioikeus, jossa B vaati häneen kohdistuneen syytteen hylkäämistä, arvioi tilanteen toisin kuin käräjäoikeus. Se piti uskottavana vartijoiden kertomuksia C:n aggressiivisesta käyttäytymisestä. Hovioikeus katsoi, että vartijoilla oli ollut oikeus kaataa C maahan, kun tämä ei ollut vapaaehtoisesti poistunut paikalta. Kun vartija B ei ollut C:n hihassa olleesta pullosta tietoinen eikä hänellä edes yleisen elämäkokemuksen nojalla ollut syytä varoa hihassa olevaa pulloa, hän ei ollut menetellyt huolimattomasti. Tämän vuoksi hovioikeus hylkäsi syytteen.

Hovioikeus lähti siis siitä, että vartijoilla oli oikeus kaataa henkilö maahan sen vuoksi, että tämä ei ollut vapaaehtoisesti poistunut paikalta. Niinpä tuomioistuimen voi sanoa katsoneen, että henkilön aggressiivinen käytös on peruste tämän poistamiseksi yleisen ostoskeskuksen alueelta. Pidän tuomioistuimen näkemystä ongelmallisena: yleisen ostoskeskuksen ulkoaluetta ei voida pitää sellaisena alueena, että henkilön aggressiivinenkaan tai häiritsevä käyttäytyminen tekisi tämän oleskelun siellä ilmeisen oikeudettomaksi.<sup>768</sup> Toisaalta hovioikeuden ei käsitykseni mukaan olisi tullut edes ottaa kantaa vartijoiden toimenpiteiden edellytyksiin, koska syyte koski vain vammantuottamusta.

Toisenlaisesta ratkaisusta oli kyse Vaasan hovioikeuden 13.3.2006 antamassa tuomiossa DNro R 05/1122. Siinä hovioikeus otti selkeästi kantaa paitsi vartioimisalueen luonteeseen myös alueen ja vartijan toimivaltuuksien väliseen suhteeseen. Tapauksessa virallinen syyttäjä oli vaatinut rangaistusta vartija A:lle pahoinpitelystä mm. sillä perusteella, että tämä oli lyönyt 16-vuotiasta B:tä ja suihkuttanut

---

<sup>768</sup> Kumotun VartL 4 §:n mukainen poistamisoikeus käsitti myös tilanteet, joissa henkilö väkivaltaisella, meluavalla tai uhkaavalla käyttäytymisellään häiritsi järjestystä tai vaaransi turvallisuutta vartioimisalueella. Jotta poistamisoikeus olisi tullut kyseeseen, alueen oli kuitenkin oltava yksityinen alue tai sellainen yleinen alue, jolla oleskelua oli viranomaismääräyksen rajoitettu. Niinpä ostoskeskusalueelta poistaminen henkilön aggressiivisen käytöksen perusteella ei olisi ollut mahdollista ennen LYTP:n voimaantuloakaan.

tämän päälle pippurikaasua. B:lle syyttäjä oli puolestaan vaatinut rangaistusta nuorena henkilönä tehdystä pahoinpitelystä. Kysymys oli tilanteesta, jossa vartija A oli saapunut paikalle kuultuaan, että kaupungin pääpostin lastauslaiturilla on rullalautailevia nuoria. Nuoret olivat vartijan tullessa paikalle jo poistumassa. Kun vartija A:n puhutteleva B oli kuitenkin kieltäytynyt esittämästä tälle henkilötietojaan, vartija oli tehnyt päätöksen B:n pidättelemisestä paikalla, kunnes poliisi on saatu kutsuttua. Tästä oli seurannut painitilanne, jossa syyttäjä katsoi molempien osapuolten syyllistyneen pahoinpitelyyn.

Hovioikeus arvioi laajalti postin lastauslaiturialueen juridista luonnetta ja sen vaikutuksia vartijan toimivaltuuksiin. Se katsoi ulkona sijainneen katollisen mutta seinättömän lastauslaiturin voivan sinänsä olla vartioimisalue, koska vartioimisalueena voi olla sekä yleinen että yksityinen alue. Lastauslaituria tai postin piha-aluetta ei ollut aidattu, mutta lastauslaiturilla oli useita näkyviä kylttejä, joilla asiaton oleskelu alueella kiellettiin. Hovioikeus muistutti kuitenkin siitä, että ”frågan om lastbyggans natur är inte heller beroende av eventuella på området befintliga förbudsskyltar”. Katsottuaan, ettei lastauslaiturialue voi nauttia kotirauhan suojaa hovioikeus arvioi, voisiko lastauslaituri kuitenkin olla julkisrauhan suojaama paikka. Se piti lastauslaituria tietyntyläisenä terassialueena, jossa postin henkilökuntaa saattoi työskennellä. Vaikka RL 24:3:n mukaisen julkisrauhan suojan kohteena oli ennen kaikkea alueella työskentelevien ihmisten yksityisyyden suoja, hovioikeus muistutti siitä, etteivät aitaamattomat ulkoalueet kuulu julkisrauhan suojan piiriin. Hovioikeus katsoi, ettei postin lastauslaituri ollut julkisrauhan suojaama alue.

Hovioikeus katsoi, että vartijalla olisi sinänsä ollut oikeus poistaa nuoret lastauslaiturilta. Nuorilla ei olisi lukuisten kieltokylttien vuoksi ollut oikeutta oleskella alueella. Sen sijaan B:llä ei ollut velvollisuutta esittää henkilötietojaan A:lle. A:lla ei myöskään ollut kiinniotto-oikeutta, koska hän ei ollut tavannut B:tä olosuhteissa, joista olisi voinut päätellä tämän syyllistyneen vahingontekotai mihinkään muuhunkaan rikokseen. Pelkästään ”den omständigheten att de olovligen befunnit sig på bevakningsområdet kan inte ensam för sig ge upphov till en dylik brottsmisstanke”. Hovioikeus tuomitsi vartija A:n rangaistukseen pahoinpitelystä, mutta katsoi B:n toimineen hätävarjelutilanteessa.<sup>769</sup>

Hovioikeuden sinänsä varsin hyvin perustellussa ratkaisussa kiinnittyi huomio siihen, että se katsoi aitaamattomalla ja esteettömällä alueella oleskelun voivan oikeuttaa vartijan käyttämään poistamisoikeuttaan, vaikka alue ei olisikaan koti- tai julkisrauhan suojaama. Ratkaisevana tässä suhteessa hovioikeus näyttäisi pitäneen sitä, että alueella oleskelu oli useilla kieltokylteillä asiattomilta kielletty. Liikkumisvapaus-perusoikeuden näkökulmasta tätä käsitystä voidaan pitää ongelmallisena. Tämän mukaisesti alueen omistaja voisi

---

<sup>769</sup> Siitä, millä perusteilla hovioikeus katsoi hätävarjelen vartijan toimenpiteitä vastaan olevan sallittu, tarkemmin jäljempänä.

halutessaan aina kieltää kieltokylttien avulla alueella oleskelun. Tällöin alueen luonne tosiasiallisesti määräytyisi juuri kylttien perusteella.

### *5.3.4 Kokoavia päätelmiä poistamisoikeuden ulottuvuudesta*

Vartijan poistamisoikeuden ulottuvuuden voi tiivistäen todeta määräytyvän seuraavasti:

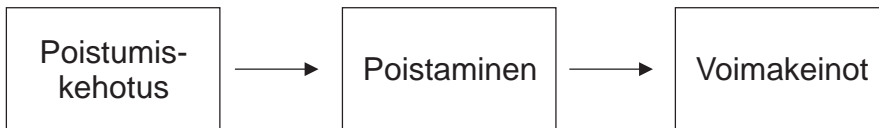
1. Kotirauhan suojaamalla alueella, muulla julkisrauhan ulkopuolisella yleisöltä suljetulla alueella sekä julkisrauhan suojaamalla yleisöltä suljetulla alueella vartija voi suorittaa poistamisen itsenäisesti annetun henkilölle tuloksettoman poistamiskehotuksen. Näillä alueilla vartioimisliikkeen toimeksiantaja voi määrittää varsin itsenäisesti sen, ketä alueella on pidettävä oikeudettomasti oleskelevana. Poistaminen on mahdollista myös siinä tapauksessa, että tuloksettoman poistumiskehotuksen on antanut toimeksiantajan edustaja.
2. Julkisrauhan suojaamalla yleisölle avoimella alueella yleisön edustajan oleskelu ei lähtökohtaisesti ole ilmeisen oikeudetonta. Kun julkisrauhan suojaaman alueen haltija voi kuitenkin lain syrjintäsäännösten mukaisin rajoituksin valita esimerkiksi asiakkaansa, vartija voi poistaa henkilön em. rajoitusten mukaisin reunaehdoin toimeksiantajan edustajan antaman tuloksettoman poistumiskehotuksen jälkeen. Poistaminen ei kuitenkaan voi tapahtua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä syistä.
3. Julkisrauhan suojan ulkopuolisella yleisellä alueella henkilö ei voine oleskella ilmeisen oikeudettomasti. Myöskään vartioimisliikkeen toimeksiantajan edustaja ei voi antaa henkilölle lakiin perustuvaa kehotusta poistua. Tämän vuoksi poistamisoikeus ei ulotu tällaiselle alueelle. Asiallisesti poistamista vastaavat toimet voinevat joissakin tapauksessa tulla kyseeseen, mutta niitä on tällöin arvioitava RL 4:4:n hätävarjelusäännöksen nojalla. Jos yleisellä alueella oleskelua on viranomaismääräyksen rajoitettu, alueen haltija voinee antaa sinänsä pätevän poistumiskehotuksen siellä luvatta oleskelevalle henkilölle, jolloin poistaminenkin voi olla mahdollista.

### *5.3.5 Poistumiskehotus, poistaminen, voimakeinot*

Poistamisoikeuden käyttöön vartijan toimintaoikeutena liittyy vielä yksi ongelma. Poistaminen on lain mukaan kolmivaiheinen prosessi. Vartijalla on oikeus suorittaa poistaminen joko alueen omistajan, haltijan tai näiden edustajan tai tietyssä tapauksessa vartijan itsensä antaman poistumiskehotuksen jälkeen. Joka



tapauksessa poistamista edeltää aina poistumiskehotus. Vartija voi lisäksi tarvittaessa käyttää voimakeinoja poistaakseen henkilön, joka vastarintaa tekemällä koettaa välttää poistamisen. Poistamisoikeuden kulkua voidaan siten valaista seuraavan kaavion avulla:



Kun tulokseton poistumiskehotus on annettu, henkilö voidaan poistaa. Kun poistettava henkilö ei toisaalta ole totellut poistumiskehotusta, hänen poistamisensa ei käytännössä liene mahdollista ilman voimakeinojen käyttöä katsottavaa kiinnikäymistä tai kantamista. Tämän vuoksi tuloksettoman poistumiskehotuksen jälkeen siirrytään käytännössä yleensä suoraan ainakin jonkinasteisten voimakeinojen käyttöön. Tällöin varsinaiselle poistamiselle ei jää itsenäistä merkitystä; pikemminkin voitaisiin todeta, että poistaminen kattaa tuloksettoman poistumiskehotuksen ja sen jälkeisen henkilöön kohdistuvan voimakeinojen käytön tämän poistamiseksi alueelta.

Majanen on ottanut kantaa poistamisen vaiheisiin arvioidessaan kumotun poliisilain 20 §:ssä tarkoitettua poliisimiehen poistamisoikeutta. Majanen toteaa poistamisesta seuraavaa: ”Pelkkä poistaminen ei sinänsä edellytä muuta kuin poistettavalle annettua kehotusta poistua. Jos tätä ei noudateta voidaan tarttua kiinni hänen poistamiseksi ja viime kädessä kantaa hänet pois. Jos hän vastustaa poistamista muutoin kuin paikalla olemalla, tällöin voidaan käyttää lieviä voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi”.<sup>770</sup>

Olen osin eri mieltä Majasen kanssa. Majasen lausumasta voidaan päätellä, että hän ei pidä voimakeinojen käyttönä vielä henkilöön kiinni tarttumista ja hänen pois kantamistaan. Käsitykseni mukaan tilannetta pitäisi kuitenkin arvioida voimakeinojen käyttönä aina silloin, kun toisen fyysiseen koskemattomuuteen puututaan tavalla, joka ei ilman nimenomaista voimankäytösäännöstä olisi sallittu.

---

<sup>770</sup> Majanen 1979, s. 320.

## 6 Kiinniottaminen

### 6.1 Järjestyksenvalvojan itsenäinen kiinniottamisoikeus

#### 6.1.1 Edellytykset

Järjestyksenvalvojen kiinniotto-oikeudesta on säädetty järjestyksenvalvojalain 7 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa. Lisäedellytykseksi on vielä säädetty, että kiinniottamisen on oltava välttämätöntä muille henkilöille aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun.

Säännös on melkoisen väljä ja jättää avoimeksi kaksi kysymystä: Milloin paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide? Milloin kysymyksessä voi olla sellainen muille henkilöille aiheutuva vakava vaara, jonka torjumiseksi kiinniottoon turvautuminen on välttämätöntä? Lain perusteluista ei ole näihin kysymyksiin saatavissa selkeää vastausta. Perusteluissa on tyydytty toteamaan, että ”kiinniotto-oikeuden tarkoituksena on henkilön poistumisen estäminen siihen asti, kunnes poliisi on paikalla ja päättää poliisilain säännösten perusteella, miten kiinni otetun suhteen menetellään”.<sup>771</sup> Poliisille luovuttamisen toisena tarkoituksena lienee myös järjestyksenvalvojan menettelyn lainmukaisuuden saattaminen puolueettomaan viranomaisarviointiin. Käytännössä arviointi voi olla hankalaa. Pitäisikö järjestyksenvalvojan kiinniotto aina katsoa vapaudenriistoksi sellaisessa tilanteessa, jossa poliisi paikalle saavuttuaan toteaa, että poliisilain mukaisia edellytyksiä henkilön säilöönottamiselle ei ole olemassa? Käytännössä näin tuskin useinkaan tapahtuu. Lisäksi on epäselvää, millaista harkintakykyä järjestyksenvalvojalta voidaan edellyttää edellytysten täyttymisen suhteen. Pohjolainen ja Majuri ovat katsoneet, että kiinniottamiseen voidaan ryhtyä vain silloin, kun poliisin toimenpiteitä ei voida odottaa.<sup>772</sup> Vakavan vaaran täytyisi näin olla aivan välitön. Kanta on sinänsä perusteltu, kun otetaan huomioon, kuinka voimakasta puuttumista yksilön perusoikeuksiin merkitsee esimerkiksi muuhun kuin rikokseen perustunut kiinniottaminen. Käytännössä tulkinta voinee kuitenkin aiheuttaa ongelmia; poliisi ei välttämättä ole halukas tulemaan paikalle suorittamaan kiinniottamista, jonka järjestyksenvalvojakin voi suorittaa vaan ohjeistaneen usein järjestyksenvalvojan ottamaan henkilön kiinni, minkä jälkeen poliisi käy noutamassa kiinniotetun.

---

<sup>771</sup> HE 148/1998, s. 16.

<sup>772</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 205.

Kiinniottamisoikeus puuttuu kokoontumislain perusteella asetetulta yleisen kokouksen järjestyksenvalvojalta. Hallituksen järjestyksenvalvojalakiesityksessä tämä oikeus olisi myönnetty järjestyksenvalvojille kaikissa tapauksissa. Perustuslakivaliokunta halusi kuitenkin korostaa sitä, että poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Vain poliisilla tulikin olla kiinniottamisoikeus yleisessä kokouksessa eikä järjestyksenvalvojalle tullut uskoa kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon liittyviä valtuuksia.<sup>773</sup> Eduskunnassa lakia muutettiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon liittyvät toimivaltuudet puuttuvat myös JVL 2a §:n 2 momentissa tarkoitetuilta järjestyksenvalvojilta, jotka eivät ole saaneet järjestyksenvalvojan peruskoulutusta. Muutos otettiin lakiin vuonna 2007 ja sitä perusteltiin mm. sillä, että oikeuskirjallisuudessa oli kiinnitetty kriittistä huomiota kouluttamattomien järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien rajoittamattomuuteen.<sup>774</sup> Esityksen perusteluissa katsottiin myös, että koska kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon liittyvät toimivaltuudet mahdollistaisivat merkittävän puuttumisen henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen, kouluttamattomilla järjestyksenvalvojilla ei tulisi olla oikeutta niiden käyttöön.<sup>775</sup>

Järjestyksenvalvojan JVL 7 §:n 2 momentin perusteella kiinniottama henkilö on viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Poikkeuksena on ainoastaan säännöksen 3 momentissa asetettujen edellytysten vallitessa suoritettu säilöissäpito. Kiinniottamisen tarkoituksena on estää henkilön poistuminen paikalta poliisin paikalletuloon asti. Poliisin tehtävänä on tämän jälkeen päättää poliisilain säännösten mukaisesti, miten kiinniotetun suhteen menetellään.<sup>776</sup>

Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus käyttää PKL 1:1:n mukaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta, mikäli sen edellytykset täyttyvät. Tästä on otettu myös maininta järjestyksenvalvojalain perusteluihin. Usein tilanteessa, jossa henkilön paikalta poistaminen olisi riittämätön toimenpide ja jossa kiinniottaminen on tarpeen muille henkilöille aiheutuvan vakavan vaaran vuoksi, henkilön menettely täyttää myös jonkin PKL 1:1:ssä mainitun rikoksen tunnusmerkistön. Mikäli vakava vaara on käsillä välittömästi, myös pakkotilan tai hätävarjelun edellytykset voivat olla olemassa.

Järjestyksenvalvojan itsenäistä kiinniottamisoikeutta koskevaa JVL 7 §:n 2 momentin säännöstä voidaan pitää tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta ongelmallisena. Järjestyksenvalvojalle annetaan merkittävän itsenäistä harkintavaltaa sen suhteen, mitä voidaan ensinnäkin pitää

---

<sup>773</sup> PeVL 44/1998, s. 3.

<sup>774</sup> Hallituksen esityksessä tarkoitettiin mitä ilmeisimmin Pohjolaisten ja Majurin esittämää kritiikkiä. Ks. tästä kritiikistä Pohjolainen – Majuri 2000, s. 195.

<sup>775</sup> HE 265/2004, s. 15.

<sup>776</sup> HE 148/1998, s. 16.

vaarana ja toiseksi vielä vaara-asteeltaan niin vakavana, että kiinniottamiseen voidaan ryhtyä. Kun toisaalta on oletettavissa, että järjestyksenvalvojankin suorittama kiinniottaminen käytännössä perustuu useimmiten PKL 1:1:n rikoksentehtävän kiinniottamista koskevaan säännökseen JVL 7 §:n 2 momentin säännöksen sijasta, voidaan kysyä, mikä merkitys jälkimmäisen säännöksen mukaiselle valtuudelle tosiasiaassa jää. Jos henkilö aiheuttaa säännöksen tarkoittamin tavoin vakavaa vaaraa muille henkilöille, hänen toimintansa useimmiten täyttäne myös jonkin PKL 1:1:ssä mainitun rikoksen tunnusmerkistön. JVL 7 §:n 2 momentin mukaisen kiinniotto-oikeuden poistamista järjestyksenvalvojalta tulisivikin *de lege ferenda* harkita.

### 6.1.2 Säilössäpito

Järjestyksenvalvojan oikeus kiinniotetun säilössäpitoon perustuu JVL 7 §:n 3 momentin säännökseen. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvojalla on, siinä tapauksessa, ettei kiinniotettua voida viipymättä luovuttaa poliisille, oikeus poliisin suostumuksella tietyin edellytyksin pitää kiinniotettua säilössä. Oikeus kiinniotetun säilössäpitoon puuttuu järjestyksenvalvojalta ensinnäkin silloin, kun hänet on asetettu tehtävänsä järjestykselain nojalla. Toiseksi säilössäpito-oikeus puuttuu kouluttamattomilta järjestyksenvalvoilta, joiden osalta perusteluja tämän oikeuden puuttumiseen on käsitelty jo edellä. Myöskään järjestykselain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla ei ole säilössäpitovaltuutta.<sup>777</sup> Kun säilössäpito-oikeus puuttuu edellä mainituilta järjestyksenvalvoilta, herää kysymys, miten heidän on meneteltävä sellaisissa tilanteissa, joissa kiinniotettua henkilöä ei syystä tai toisesta voida viipymättä luovuttaa poliisille. Kouluttamattomien järjestyksenvalvojen kohdalla ongelma ei käytännössä ole suuri, koska JVL 2a §:n 2 momentin mukaan tilaisuudessa, johon kouluttamaton järjestyksenvalvoja asetetaan, on aina oltava riittävä määrä koulutettuja järjestyksenvalvoja, joilla on normaali järjestyksenvalvojan säilössäpito-oikeus. Tilannetta, jossa säilössäpito-oikeutta ei ole eikä poliisia ole saatavissa viipymättä paikalle, lienee arvioitava samalla tavoin kuin vastaavaa tilannetta vartijankin kohdal-

<sup>777</sup> Järjestyslakiesityksessä tätä kyllä esitettiin, mutta perustuslakivaliokunnan esityksestä tätä oikeutta ei kuitenkaan järjestyksenvalvojalle annettu. Valiokunta piti säilössäpito-oikeuden poistamista edellytyksenä järjestyslakiesityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksessä, koska lain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet eivät saaneet merkittävästi poiketa vartijan toimivaltuuksista. PeVL 20/2002, s. 5. Lausunnossaan valiokunta totesi myös, ettei se pidä mahdollisena, että järjestykselain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan kiinniottamiseen liittyvät toimivaltuudet olisivat toisenlaiset kuin vartijan vastaavat toimivaltuudet vartioimistehtävissä. Tämä valiokunnan asettama edellytys ei kuitenkaan jostain syystä toteutunut eduskunnan jatkokäsittelyssä vaan järjestykselain perusteella asetetulle järjestyksenvalvojalle annettiin täysin normaalit järjestyksenvalvojan valtuudet kiinniottamisen suhteen.

la. Poliisia on joka tapauksessa säilössäpito-oikeuden puuttuessa odotettava samassa tilassa kiinniotetun kanssa. Kun kiinniottamisella puututaan merkittävällä tavalla kiinniotetun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, hänet lienee viime kädessä vapautettava silloin, jos ilmenee, ettei poliisi pitkähkön ajan kuluessa voi saapua paikalle. Käsitykseni mukaan näin olisi meneteltävä siitakin huolimatta, että menettely tällöin on selkeästi JVL 7 §:n 2 momentin säännöksen vastainen. Perustelen käsitystäni sillä, että silloinkin, kun poliisi ei suostu järjestyksenvalvojan suorittamaan säilössäpitoon, kiinniotettu henkilö on päästettävä vapaaksi.

Poliisille viipymättä tapahtuvan luovuttamisen vaatimus on ongelmallinen sikäli, että järjestyksenvalvoja ei voi vaikuttaa poliisin paikalletulon nopeuteen. Jos ilmoitus kiinniottamisesta on tehty poliisille viipymättä, olisi mielestäni kohtuutonta asettaa järjestyksenvalvoja vastuuseen siitä, että poliisi saapuu paikalle vasta pitkän ajan kuluttua tai ei ollenkaan. Käytännössä poliisin tulisikin informoida järjestyksenvalvojaa siitä, kuinka kauan poliisimiesten saapuminen paikalle poliisin arvion mukaan kestää.

Oikeus ottaa säilöön kiinniotettu koskee vain niitä kiinniotettuja, jotka on otettu säilöön JVL 7 §:n 2 momentin nojalla. Jos järjestyksenvalvoja ottaa henkilön kiinni PKL 1:1:n mukaisen jokamiehen kiinniotto-oikeuden nojalla, säilössäpito-oikeutta ei ole. Käytännössä se, kumpaan säännökseen kiinniottaminen perustuu, jää usein epäselväksi. On oletettavaa, että säilössäpito ulottuu usein sellaisiin henkilöihin, jotka on otettu kiinni PKL 1:1:n nojalla. Usein lienee asian laita myös niin, että molemmissa säännöksissä asetetut kiinniottamisen edellytykset täyttyvät, jolloin myös säilössäpito on muiden sille asetettujen edellytysten täyttyessä mahdollinen.

Säilössäpito edellyttää aluksessa tapahtuvaa säilössäpitoa lukuun ottamatta aina poliisin suostumusta. Matkustaja-aluksessa suostumuksen säilössäpitoon antaa aluksen kapteeni. Laissa ei ole tarkemmin säädetty siitä, kuka poliisin edustaja voi suostumuksen antaa eikä myöskään siitä, missä muodossa suostumus on – ollakseen pätevä – annettava. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, ettei toimivalta suostumuksen antamiseen riipu poliisimiehen asteellisesta virka-asemasta. Niinpä suostumuksen voi perustelujen mukaan antaa kyseisellä alueella poliisitoiminnasta vastaava poliisimies. Käytännön esimerkkeinä suostumuksen antajasta perusteluissa mainitaan poliisiaseman päivystäjä tai hälytyspartion johtaja. Perustelujen mukaan poliisimiehen suullisesti antama suostumus on riittävä säilössäpidon toteuttamiseksi.<sup>778</sup>

---

<sup>778</sup> HE 148/1998, s. 16.

Säilössäpidolle on JVL:ssa asetettu aikarajat. JVL 7 §:n 3 momentin mukaan säilössäpito voi kestää enintään neljä tuntia kiinniottamisesta. Enintään se voi kuitenkin kestää siihen asti, kun tilaisuus on päättynyt ja yleisö poistunut tai kun kiinniottamisen peruste muutoin on lakannut. Tästä poikkeava säännös on JVL 7 §:n 4 momentti, jonka nojalla matkustaja-aluksella kiinniotettu voidaan pitää säilössä aluksen satamaan saapumiseen saakka, ellei kiinniottamisen peruste ole sitä ennen lakannut. Tämä edellyttää kuitenkin aluksen päällikön määräystä. Lain 7 §:n 3 momentin mukaisen säilössäpidon osalta ei ole erityismääräystä sen tilanteen varalta, että säilössäpidettävä henkilö edelleen lainenimmaisajan täytyttyä aiheuttaa vaaraa muille henkilöille tai omaisuudelle. Laki on tässä suhteessa ehdoton ja myös mainitussa tapauksessa säilössäpidettävä henkilö on päästettävä vapaaksi.

Järjestyksenvalvojalain 7 §:n 5 momentin mukaan säilössä pidettävien kohteluun sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 luvun 3 ja 4 §:n, 2 luvun 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n 1 momentin, 3 luvun 1 §:n, 5 luvun 1 ja 2 §:n, 8 luvun 2 §:n, 9 luvun 1 §:n sekä 12 luvun 1 ja 2 §:n säännöksiä. Alun perin tarkoituksena oli, että lakia olisi sovellettu järjestyksenvalvojan säilössäpitämien henkilöiden kohteluun ”soveltuvien” osin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti kuitenkin säännösehdoista epämääräisenä ja perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisena. Valiokunta piti välttämättömänä täsmentää sääntelyä sen varmistamiseksi, ettei lain säännöksillä tulla laajentaneeksi järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia. Lisäksi valiokunta korosti, että täsmennyksen yhteydessä on huolehdittava siitä, että perustuslaissa perusoikeutena taattu henkilökohtainen turvallisuus tulee säilöön otettujen kohdalla otetuksi huomioon.<sup>779</sup> Säännöksiä täsmennettiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lisäämällä järjestyksenvalvojalakiin viittaussäännös niihin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännöksiin, joita järjestyksenvalvojan on säilössäpidossa noudatettava.<sup>780</sup>

Säilössäpidosta vastaava järjestyksenvalvoja rinnastetaan lain perustelujen mukaan päätösvallan osalta poliisin palveluksessa olevaan vartijaan.

---

<sup>779</sup> PeVL 21/2006, s. 6.

<sup>780</sup> Valitun säätämistekniikan voidaan katsoa täyttävän ne täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset, joita perustuslakivaliokunta lausunnossaan asetti. Lain luettavuutta viittaustyyppinen sääntely ei kuitenkaan paranna. JVL 7 §:n viittaussäännöksistä on lisäksi terveyden- ja sairaanhoitoa koskevassa säännöksessä viitattu edelleen terveyden- ja sairaanhoitoa koskeviin erityislakeihin, mikä vaikeuttaa luettavuutta entisestään. Jotta yksityisellä kansalaisella olisi mahdollisuus varmistua perusoikeuksiensa toteutumisesta käytännössä, hänellä olisi oltava reaalinen mahdollisuus saada mutkattomasti selvyys lain sisällöstä. Erityinen tarve tälle olisi ns. perusoikeusherkässä lainsäädännössä, jota laki järjestyksenvalvojista edustaa. Tämän vuoksi säilössäpidettävän kohtelua koskevat säännökset tulisikin ehdottomasti kirjoittaa ”auki” järjestyksenvalvojalakiin.

Järjestyksenvalvojan päätösvalta on siten hyvin rajoitettu. Erikseen on perusteluissa todettu, että sellaisen tarpeellisen toimenpiteen suorittamista varten, johon toimivalta on poliisimiehellä, pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä tai säilytystilan esimiehellä, säilöönotettu olisi viipymättä luovutettava poliisille.<sup>781</sup> Perusteluissa esitetyn kannan huomioiminen käytännössä voi olla vaikeaa: järjestyksenvalvojan toimivalta säilöönottamisessa perustuu nimenomaan siihen, ettei kiinniotettua ole voitu viipymättä luovuttaa poliisille. Jos viipymättä tapahtuva luovuttaminen on mahdollista, järjestyksenvalvoja ei ole oikeutettu ensinkään ryhtymään säilössäpitoon.

Hallituksen esityksessä oli myös esitetty, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännösten vastainen säilössäpidettävän kohtelu olisi kriminalisoitu järjestyksenvalvojarikkomuksena. Lain lopulliseen versioon tätä kriminalisointia ei kuitenkaan jostain syystä tullut. Näiden säännösten rikkomista voitaneen kuitenkin arvioida RL 40 luvun mukaisten virkarikosten tunnusmerkistön täyttymisen näkökulmasta. Sen sijaan JVL 7 §:n 6 momentin rikkomisen on kriminalisoitu JVL 26 §:n mukaisena järjestyksenvalvojarikkomuksena. JVL 7 §:n 6 momentin mukaan järjestyksenvalvoja saa ensinnäkin sijoittaa säilöönotetun vain hallinnoimaansa, kihlakunnan poliisilaitoksen ennen tilaisuuden alkamista tarkastamaan ja hyväksymään tilaan. Jokaisesta säilössäpidettävästä henkilöstä on lisäksi laadittava allekirjoitettu säilöönottoilmoitus, joka on viipymättä tilaisuuden päättymisen jälkeen toimitettava kihlakunnan poliisilaitokselle.<sup>782</sup>

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 luvun 3 §:ssä on säädetty vapautensa menettäneen oikeuksien rajoittamisesta. Näitä oikeuksia ei lain säännösten nojalla saa rajoittaa enempää kuin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytysvarmuus, säilytystilan järjestyksen säilyminen sekä vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus välttämättä vaativat. 4 §:ssä on puolestaan säädetty vapautensa menettäneen ihmisarvoisen ja oikeudenmukaisen kohtelun vaatimuksista sekä syrjintäkiellosta. Lisäksi säännöksen 3 momentin mukaan alle 21-vuotiaana kiinniotetun kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota vapautensa menettäneen iästä ja kehitysvaiheesta johtuviin tarpeisiin. Viimeksi mainitulle säännökselle on vaikea kuvitella käytännön soveltamisalaa järjestyksenvalvojan suorittamassa säilöönotossa, joka matkustaja-aluksia lukuun ottamatta voi kestää korkeintaan neljä tuntia.

---

<sup>781</sup> HE 90/2005, s. 120.

<sup>782</sup> Säännöksessä mainitaan vain ”tilaisuudet”, minkä vuoksi menettelytavat niissä tapauksissa, joissa säilöönotto on tapahtunut esimerkiksi matkustaja-aluksella, jäävät hieman avoimiksi. Jos henkilö otetaan säilöön esimerkiksi Helsingistä Tukholmaan menevällä aluksella ja päästetään pois säilöstä Tukholman satamassa, on epäselvää, minne ja milloin säilöönottoilmoitus pitää toimittaa.

Lain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kiinni otetulle on varattava tilaisuus ilmoittaa lähiomaiselleen tai muulle läheiselleen säilytystilaan ottamisesta. Säännöksen soveltamisalaa järjestyksenvälvojan kohdalla rajoittaa kuitenkin sen 2 momentin lievennys, jonka mukaan tilaisuutta ilmoittamiseen ei tarvitse varata silloin, jos kiinniotettava vapautetaan 12 tunnin kuluessa kiinni ottamisesta eikä tilaisuuden varaamiseen ole erityistä syytä. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, ettei kynnys tällaiselle erityiselle syyllä ole kovin korkea. Erityisenä syynä lain perusteluissa mainitaan kiinni otetun tarve ilmoittaa olinpaikastaan perheenjäsenelleen.<sup>783</sup> Järjestyksenvälvojan olisikin käytännössä syytä sallia säilöönnotosta ilmoittaminen lähiomaiselle tai muulle läheiselle. Lähiomaisella tarkoitetaan lain perustelujen mukaan vanhempia, lapsia, puolisoa tai sisarusia. Muu läheinen puolestaan voi olla säilöönnotetun avopuoliso tai muu henkilö, jonka kanssa säilöönnotettu asuu.<sup>784</sup> Käytännössä perusteluissa esitetty rajausta merkitsee järjestyksenvälvojan toiminnassa sitä, ettei säilöönnotetulle tarvitse antaa oikeutta ilmoittaa säilöönnotosta esimerkiksi samassa yleisötilaisuudessa olleelle ystävälleen, vaikka tällaiselle ilmoitukselle olisikin erityinen tarve. Lain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneelle on viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan tiedotettava paitsi sen oloista myös vapautensa menettäneiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Tietoja on säännöksen mukaan oltava saatavana yleisimmin käytetyillä kielillä säilytystilassa olevien vapautensa menettäneiden tarpeiden mukaan.

Lain 3 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla alle 18-vuotias on pidettävä erillään muista vapautensa menettäneistä, ellei hänen etunsa muuta vaadi. 2 momentin mukaan naiset ja miehet on pidettävä eri selleissä. 3 momentissa on puolestaan säädetty siitä, että vapautensa menettänyt on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava yhden hengen selliin. Samaan selliin toisen vapautensa menettäneen kanssa vapautensa menettänyttä ei saa sijoittaa, jos siitä aiheutuu vaaraa joko hänelle itselleen tai toiselle vapautensa menettäneelle, toimenpiteen tarkoitukselle tai säilytystilan järjestykselle tai turvallisuudelle. Säännöksellä on merkitystä myös järjestyksenvälvojan toiminnassa ja käytännössä sillä asetetaan melko suuria vaatimuksia esimerkiksi yleisötilaisuuksien tilapäisluonteisille säilytystiloille.

Lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneellä on oikeus lääketieteellisten tarpeiden mukaiseen terveyden- ja sairaanhoitoon. Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisessä on noudatettava potilaan asemasta annetun lain, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain, mielenterveyslain ja tartuntatautilain säännöksiä. 5 luvun 2 §:ssä on asetettu vaatimus lähettää vapautensa menettänyt tarpeellisen valvonnan alaisena hoitoon säilytystilan ulkopuolelle, jos häntä ei voida asianmukaisesti hoitaa tai tutkia säilytystilassa. Järjestyksenvälvojalainkin perusteella säilöönnotetulla henkilöllä saattaa olla tarve sairaanhoitoon. Käytännössä tarvetta rajoittaa kuitenkin vapaudenmenetyksen lyhyehkö enimmäisaika. Mahdollisuudet terveydenhoidon ammattihenkilöstön käyttämiseen ovat kuitenkin käytännössä olemassa, koska sisäasiainministeriön asetuksessa

---

<sup>783</sup> HE 90/2005, s. 65.

<sup>784</sup> HE 90/2005, s. 65.



järjestyksenvalvojan suorittamasta henkilöntarkastuksesta ja säilöissäpidosta on säännös terveydenhuollon ammattilaisen ennen säilöönottoa säilöön otettavalle tekemästä tarkastuksesta. Kun lakia laadittaessa on ensisijaisesti pidetty silmällä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua, sen perusteluista puuttuvat maininnat mm. siitä, kenellä on vastuu järjestyksenvalvojan säilöön ottamasta henkilöstä silloin, kun tämä kuljetetaan saamaan hoitoa säilytystilan ulkopuolelle. Käytännön syistä ei liene mahdollista, että järjestyksenvalvoja seuraisi kuljetettavan mukana, vaan vastuun tulisi aina olla yksiselitteisesti poliisilla. Niinpä tilanteessa, jossa säilöönotettava kuljetetaan säilytystilan ulkopuolelle hoitoon, hänet tulisiikin luovuttaa poliisille, jolloin säilöönottamisen jatkamisen tarvetta järjestyksenvalvojan toimesta ei enää ole.

Lain 8 luvun 2 §:n mukaan vapautensa menettäneen on noudatettava säilytystilan järjestyssääntöä ja säilytystilan henkilökunnan antamia kehotuksia ja käskyjä. Vapautensa menettäneen on niinkään käyttäydyttävä henkilökuntaa ja muita henkilöitä kohtaan asiallisesti. Säännöksen merkitys järjestyksenvalvojan toiminnassa lienee varsin vähäinen. Järjestyksenvalvojan kehotusten ja käskyjen noudattamatta jättämisestä ei ole seurauksia. Lain perustelujenkin mukaan säännös vastaa kumotun tutkintavankeuslain vastaavaa säännöstä.<sup>785</sup> Se on näin laadittu silmälläpitäen muita kuin järjestyksenvalvojalain mukaisia aivan lyhytaikaisia vapaudenmenetyksiä.

Lain 9 luvun 1 §:ssä on säilöönotettujen valvontaa koskeva yleissäännös. Valvontaa on suoritettava siten kuin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytystilan järjestys, säilytystilassa pitämisen varmuus, karkaamisen tai säilytystilasta luvatta poistumisen estäminen, vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus ja rikoksen estäminen edellyttävät. Lisäksi säilytystilassa on oltava turvallisuuden edellyttämät hälytys- ja muut tekniset turvajärjestelmät. Lain perusteluissa on tyydytty lähinnä toteamaan, että näiden järjestelmien toimivuus olisi varmistettava säännöllisillä tarkastuksilla.<sup>786</sup> Perusteluista ei siten ole saatavissa vastausta siihen, miten esimerkiksi järjestyksenvalvojan on valvontaa suoritettava. Käytännössä valvonnan tarve riippuu valvottavien määrästä, valvottavien kunnosta, heidän käyttäytymisestään ja muista vastaavista seikoista.

Lain 12 luvun 1 ja 2 §:n säännöksiä säilöönotettujen henkilöiden teknisestä valvonnasta on noudatettava myös järjestyksenvalvojan toiminnassa. 1 §:ssä säädetään teknisen valvonnan suorittamisesta. Valvonta on suoritettava siten, että säilytystilassa olevan vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytysvarmuus, säilytystilan järjestyksen säilyminen sekä vapautensa menettäneen ja muun henkilön turvallisuus turvataan. Teknisestä valvonnasta on viipymättä ilmoitettava valvonnan kohteena olevalle henkilölle. Lain perusteluissa on tämänkin säännöksen suhteen huomioitu ainoastaan poliisin toimesta tapahtuva valvonta. Niinpä perusteluissa on todettu, että tekninen valvonta suoritetaan aina poliisin palveluksessa olevan henkilön toimesta. Toisaalta järjestyksenvalvojanakin toimintaan voidaan hyvin soveltaa perustelujen lausumaa siitä, että valvonnassa

---

<sup>785</sup> HE 90/2005, s. 90.

<sup>786</sup> HE 90/2005, s. 91.

on erityistä huomiota kiinnitettävä päihteiden vaikutuksen alaisina olevien tai vieroitusoireista kärsivien henkilöiden valvontaan. Järjestyksenvalvojalla ei ole myöskään mitään syytä olla noudattamatta perusteluissa olevaa suositusta tarkastaa säilöön otettujen tila vähintään kerran tunnissa.<sup>787</sup> Lain 12 luvun 2 §:n mukaan valvonnan yhteydessä kertyvää kuvaa, ääntä ja muuta tietoa voidaan talentaa pidätettyjen ja kiinni otettujen asianmukaisen kohtelun turvaamiseksi.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain soveltaminen eräin osin myös järjestyksenvalvojatoimintaan on sinänsä perusteltua. Henkilökohtaista vapautta koskevan perusoikeuden turvaaminen edellyttää vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamista lailla. Laki on kuitenkin säädetty ennen kaikkea poliisin tarpeita silmälläpitäen ja erät niistäkin säännöksistä, joita järjestyksenvalvojatoimintaan on sovellettava, soveltuvat siihen käytännössä huonosti. Olisikin perusteltua säätää erikseen järjestyksenvalvojalaissa siitä, miten lain perusteella järjestyksenvalvojien säilöönottamien henkilöiden oikeudet turvataan. Ylipäätään voidaan kysyä, missä määrin säilöissäpito-oikeuden antaminen järjestyksenvalvojalle on tarpeen. Säilöissäpito oikeutena on rajattu pois vain järjestyslain nojalla asetetulta järjestyksenvalvojalta, mutta yhtä hyvin oikeus voitaisiin rajata pois myös majoitus- ja ravitsemisliikkeiden sekä leirintäalueen järjestyksenvalvojalta. Käytännössä säilöissäpito voinee olla tarpeen lähinnä matkustaja-aluksilla ja sellaisissa suurissa yleisötilaisuuksissa, joissa poliisilla ei yksinkertaisesti ole mahdollisuuksia hakea kiinniotettua henkilöä viipymättä.

JV 7 §:n 7 momentin mukaan kiinni otetun säilöissäpidosta säädetään tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksella. Tarkoituksena oli alun perin, että tällä tarkemmalla sääntelyllä pystytään varmistumaan säilöissäpidetyn oikeusturvasta.<sup>788</sup> Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä oli asetuksenantovaltuuden poistaminen. Valiokunnan mukaan avoin sääntelyvaltuus olisi ollut ristiriidassa perustuslain 7 §:n 3 momentin kanssa. Säännöksen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet oli turvattava lailla.<sup>789</sup> Kun järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:ää kuitenkin sittemmin täydennettiin perustuslaista johtuvat vaatimukset täyttävillä säännöksillä, perustuslakivaliokunta muutti kantaansa.

---

<sup>787</sup> HE 90/2005, s. 100 – 101. Toinen asia on, mikä merkitys lain perusteluissa olevilla suositusluonteisilla lausumilla on niissä tilanteissa, joissa säilöön otettu esimerkiksi kuolee säilöissäpidettävien tiloihin. Hyvällä syyllä voidaan kysyä, voidaanko näiden lausumien mukaista toimintaa pitää huolellisen toiminnan mittapuuna.

<sup>788</sup> HE 265/2004, s. 37.

<sup>789</sup> PeVL 10/2006, s. 4.

Sen käsityksen mukaan asetuksenantovaltuus rajautui nyt asianmukaisella tavalla tarkoittamaan lakia tarkempien säännösten antamista.<sup>790</sup>

Sisäasiainministeriön asetuksessa järjestyksenvalvojan suorittamasta henkilöntarkastuksesta ja säilöissäpidosta on annettu tarkempia säännöksiä siitä, miten järjestyksenvalvojan on säilöissäpidon suhteen meneteltävä. Poliisin on asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan hyväksyttävä kiinniotetun säilöissäpitoon tarkoitetut tilat ennen niiden käyttöön ottamista. Tilalle asetetuista vaatimuksista merkittävimpänä voidaan pitää sitä, että siellä on oltava jatkuva valvonta.

Käytännössä asetuksen 3 §:n 3 momentin säännös rajoittaa säilöissäpitämisen mahdollisuuksia merkittävästi: säännöksen mukaan terveydenhuollon ammattilaisen on ennen säilöönottamista todettava, ettei kiinniotetulla ole vammaa tai sairautta, joka voi vaarantaa säilöönnotetun terveyttä säilytyksen aikana. Lienee selvää, että resurssija tällaiselle terveydenhoitajan tarkastukselle on vain suurimmissa yleisötilaisuuksissa ja matkustaja-aluksilla. Vaikka säilöissäpito periaatteessa onkin mahdollinen myös majoitus- ja ravitsemisliikkeissä sekä leirintäalueilla, näillä alueilla terveydenhoitajan tarkastukseen on erittäin harvoin käytännössä mahdollisuuksia. Toisaalta alueet tai tilat, joilla säilöissäpito ylipäätään on mahdollista sen vuoksi, ettei kiinniotettua voida viipymättä luovuttaa poliisin haltuun, lienevät yleensä juuri yleisötilaisuuksia tai matkustaja-aluksia.

Asetuksessa on säädetty myös säilöönoton kirjaamiselle asetetuista vaatimuksista. säilöönnotetulta haltuun otettavasta omaisuudesta laadittavasta omaisuusluettelosta sekä omaisuuden palauttamisesta.

Asetuksessa säilöissäpidon toteuttamiselle asetettujen vaatimusten rikkomisesta ei ole erikseen säädetty rangaistusta. Käytännössä kysymykseen voi järjestyksenvalvojan kohdalla tulla vastuu RL 40:9:n mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Myöskään vastuuta esimerkiksi kuolemantuottamuksesta ei voida sulkea pois, jos kiinniotetulle ei ennen säilöissäpitoa tehdä terveystarkastusta terveydenhoidon ammattilaisen toimesta ja kiinniotettu säilöissäpidon aikana kuolee.

## 6.2 *Rikoksentehtäjän ja etsintäkuulutetun kiinniottaminen*

### 6.2.1 *Tarvitaanko erillistä kiinniottamiseen liittyvää toimivaltuutta?*

Alunperin ns. jokamiehen kiinniotto-oikeus perustui rikoslain voimaannaposta annetun asetuksen 23 §:ään. Se oli rajoitettu sellaisiin rikoksiin, joista saattoi seurata vankeutta. Esimerkiksi oikeus näpistykseen syyllistyneen kiinniottamiseen perustui pitkään tavanomaiseen oikeuteen, koska näpistykseen ei vuoden 1972 lainmuutoksen jälkeen enää liittynyt vankeusuhkaa. Vuonna 1988 jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskeva säännös siirtyi uuden pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n säännökseksi. Samassa yhteydessä kiinniotto-oikeus

---

<sup>790</sup> PeVL 29/2006, s. 4.

ulotettiin koskemaan myös tiettyjä sellaisia rikoksia, joista seuraamuksena saattoi olla ainoastaan sakkorangaistus. Tätä perusteltiin sillä, että näidenkin rikosten perustyyppinä on rikos, josta voi seurata vankeutta. Muutoksen liittyi myös käytännön syitä: kiinniotto-oikeuden laajentamista valittuihin lieviin tekemuotoihin pidettiin perusteltuna, koska teon törkeysasteen arviointi on tekohetkellä usein vaikeaa.<sup>791</sup>

Myös vartijan kiinniotto-oikeus oli perinteisesti perustunut jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskeviin säännöksiin. Tämä liittyi pitkälti siihen, että vartijan toimivaltuuksien katsottiin muutoinkin liittyvän kiinteästi jokaiselle kuuluvien voimankäyttöoikeuksien käyttöön. Järjestyksenvalvojan erillinen kiinniotto-oikeus taas oli ollut riippumaton – ja on sitä edelleen – siitä, onko henkilö verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksenteekijä. Eri yhteyksissä on käyty keskustelua siitä, tulisiko vartijoiden ja järjestyksenvalvojien oikeus rikoksesta epäillyn ja etsintäkuulutetun henkilön kiinniottamiseksi säätää omaksi erilliseksi toimivaltuussäännökseksi. Lopputulokseksi on muotoutunut, että vartijan kiinniottamisoikeus määräytyy erillisen LYTP 28 §:n 2 momentin toimivaltuussäännöksen mukaisesti. Säännös vastaa asiallisesti täysin PKL 1:1:n jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevaa säännöstä. Sen sijaan järjestyksenvalvojan oikeus rikoksesta epäillyn kiinniottamisoikeuteen määräytyy edelleen PKL 1:1:n perusteella. Järjestyksenvalvoja rinnastetaan siten tässä suhteessa jokamieheen, vartijaa ei.

Ajattelutapaan, jonka mukaan erillinen toimivaltuussääntely ei ole tarpeen, on saattanut vaikuttaa kaksi seikkaa. Ensinnäkin vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien – toisin kuin poliisin toimivaltuuksien – on perinteisesti ajateltu perustuvan ennen kaikkea jokamiehelle kuuluviin oikeuksiin. Toiseksi on saatettu katsoa, että kun oikeudet kuuluvat kaikille joka tapauksessa, niiden säätäminen erillisiksi toimivaltuuksiksi on tarpeetonta. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien voitaisiin katsoa joutuvan eräällä tavalla muita huonompaan asemaan, jos he tarvitsisivat erillissääntelyä sen mahdollistamiseksi, mihin kaikilla muilla on jo yleislakien perusteella oikeus.

Vuoden 1983 vartioimisliikelain säätämisen yhteydessä keskustelua erillisestä kiinniottamisoikeutta koskevasta säännöksestä ei käyty. Hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin todettiin, että vartijalla on vartioimisliikelaisissa säädetyn poistamisoikeuden lisäksi jokaiselle kuuluva silloisen rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen mukainen ottaa verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksenteekijä kiinni. Perusteluissa viitattiin myös silloisen poliisilain 20 §:n 4 momentin mukaiseen oikeuteen ottaa tietyin edellytyksin kiinni häiriötä aiheuttava tai turvallisuutta vaarantava päihtynyt henkilö. Sen sijaan muihin jokaiselle

---

<sup>791</sup> HE 14/1985, s. 46 – 47.

kuuluviin oikeuttamisperusteisiin – esimerkiksi hätävarjeluun – ei lakiesityksen perusteluissa viitattu.<sup>792</sup>

Kun pakkokeinolakia esitettiin 1994 muutettavaksi mm. siten, että jokamiehen kiinniotto-oikeutta ehdotettiin laajennettavaksi koskemaan myös lievää vahingontekoa, eduskunnan lakivaliokunta puuttui vartijoiden ja järjestysmiesten toimintaan jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttäjinä. Valiokunta piti epäkohtana sitä, että heidän toimintaansa arvioidaan samojen säännösten mukaan kuin tavallisten kansalaisten toimintaa. Se katsoi, että vartijoiden ja järjestysmiesten koulutuksen on annettava riittävät valmiudet käyttää voimakeinoja oikein ottaen huomioon esimerkiksi niiden toissijaisuuden. Valiokunnan mielestä näitä ammattiryhmiä varten oli luotava omat säännöksensä, ”koska heiltä voidaan edellyttää tarkempaa laintuntemusta ja ammattitaitoa voimakeinojen käytössä kuin yksittäiseltä kansalaiselta, joka yllättäen ja ehkä ainutkertaisesti joutuu niihin turvautumaan”.<sup>793</sup>

Lakivaliokunnan 1994 esittämää näkemystä ei ollut huomioitu vuoden 1998 hallituksen järjestyksenvälilakiesityksessä. Järjestyksenväljojalle toki säädettiin erillinen kiinniottamisoikeus, mutta se ei koskenut rikoksesta epäillyn ja etsintäkuulutetun kiinniottamista vaan tilannetta, jossa henkilön poistaminen ilmeisesti oli riittämätön toimenpide. Sen sijaan rikoksesta epäillyn kiinniottamisen suhteen lakiesityksen perusteluissa tyydyttiin toteamaan, että erillisen kiinniotto-oikeuden lisäksi järjestyksenväljojalla on myös pakkokeinolain 1 luvun 1 §:ssä säädetty jokamiehen kiinniotto-oikeus.<sup>794</sup> Lakiesityksen valiokuntakäsittelyssä jokamiehen kiinniotto-oikeutta vastaavan oikeuden säätämisestä itsenäiseksi toimivaltuudeksi ei keskusteltu.

Hallituksen esityksessä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista oli päädytty eräänlaiseen välimuotoon erillisen toimivaltuuden ja jokamiehen kiinniotto-oikeuteen perustuvan säännöksen välillä. Lakiesityksen 28 §:n 3 momentissa näet oli todettu, että jokamiehen kiinniotto-oikeudesta säädetään pakkokeinolain 1 luvun 1 §:ssä ja että voimakeinojen käytöstä jokamiehen kiinniotto-oikeuden yhteydessä säädetään rikoslain 3 luvun 8 §:n 4 momentissa. Pykälän 4 momentissa säädetty turvallisuustarkastus oli puolestaan sidottu jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämiseen. Vastaava viittaussäännös oli pykälän 1 momentissa, jossa oli viitattu rikoslain hätävarjelusäännökseen. Hallituksen esityksen perusteluissa oli todettu, että viittaussäännökset oli otettu lakiesitykseen informatiivisista syistä.<sup>795</sup>

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta piti epäasianmukaisena toimivaltuuksien perustumista viittaussäännösten varaan. Se katsoi, että

---

<sup>792</sup> HE 108/1982, s. 4.

<sup>793</sup> LaVM 21/1994, s. 3. Valiokunnan mietinnössä jää hieman epäselväksi, halusiko valiokunta asettaa vartijoiden ja järjestysmiesten kiinniotto-oikeudelle erilaisen sisällön kuin ns. jokamiehen kiinniotto-oikeudelle vai oliko kyse pelkästään siitä, että erillisten toimivaltuussäännösten avulla vartijat ja järjestysmiehet haluttiin tältäkin osin saattaa rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

<sup>794</sup> HE 148/1998, s. 17.

<sup>795</sup> HE 69/2001, s. 74.

kysymys on sekä hätävarjelua että kiinniottamista koskevassa viittaussäännöksessä perusoikeuksien kannalta merkityksellisestä toimivaltasääntelystä. Valiokunta piti ongelmallisena viittaussäännöstä erityisesti hätävarjeluun kohdalla, koska rikoslain säännös koski rangaistavuuden poistamis- tai vähentämisperusteita, minkä lisäksi hätävarjelu-oikeuden sisältö riippui suuresti oikeuskäytännöstä. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta viittaussäännös oli liian epämääräinen. Viittaussäännös kiinniotto-oikeuteen johti valiokunnan mielestä huomattavasti edellistä yksiselitteisempään toimivaltuus-sääntelyyn. Kuitenkaan sekään säännös ei täyttänyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Valiokunta korosti – vastaavaan tapaan kuin lakivaliokunta vuoden 1994 mietinnössään – että ”perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen on jatkuvasti olemassa ikään kuin piilevänä mahdollisuutena vartijan työssä. Asetelma on tästä syystä täysin erilainen kuin yksityishenkilöille yleensä kuuluvan hätävarjelu- ja kiinniotto-oikeuden sääntelyssä”. Tämän vuoksi ja vartijan oikeudellisen aseman selkeyttämiseksi valiokunta edellyttikin viittaussäännösten muuttamista vartijan itsenäiseksi toimivaltasäännöksiksi.<sup>796</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta eduskunnan hallintovaliokunta päätti ehdottaa edellä mainittujen viittaussäännösten korvaamista itsenäisillä toimivaltuus-säännöksillä. Se esitti lakiesityksen 28 §:n 1 momentin hätävarjelua koskevan viittaussäännöksen poistamista. Lisäksi se esitti säännöshedotuksen 3 momentin korvaamista lakiviittauksen sijasta muotoilemallaan kiinniotto-oikeutta koskevalla säännöksellä, joka vastasi asiallisesti täysin pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n säännöstä. Näin uudesta säännöksestä muodostui itsenäinen vartijan toimivaltuus-säännös.<sup>797</sup>

Valiokunnan lausuntoa voidaan hätävarjelua vastaavan toimivaltuuden osalta pitää varsin ristiriitaisena. Valiokunta on ensin esittänyt myös hätävarjelu-oikeutta koskevan viittaussäännöksen korvaamista itsenäisellä toimivaltuus-säännöksellä. Sen jälkeen se on kuitenkin tyytynyt ehdottamaan tämän viittaussäännöksen poistamista ehdottamatta mitään tilalle. Näin vartijan oikeus hätävarjeluuun jäi tosiasiaa riippumaan rikoslain hätävarjelusäännöksestä perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ilmaiseman tahdon vastaisesti. Sinänsä perustuslakivaliokunta ei ollut edellyttänyt muutosta lakiesityksen käsittelemiseksi tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Lausumaa ilman säätämisyjärjestyskytkentää on yleensä pidetty heikommin velvoittavana kuin sellaista lausumaa, jossa on tämä kytkentä.<sup>798</sup>

Vartijan kiinniotto-oikeuden muotoutuminen itsenäiseksi toimivaltuus-säännökseksi tapahtui näin ikään kuin sattumalta. Jos hallituksen esityksessä ei olisi informatiivisista syistä ollut viittaussäännöstä jokamiehen kiinniotto-oikeuteen, perustuslakivaliokunta ei olisi ottanut asiaan kantaa ja vartijankin oikeus olisi järjestyksenvalvojan tapaan jäänyt pakkokeinolain sääntelyn varaan. Perustuslakivaliokunnan kantaan on saattanut vaikuttaa se, että viittaustekniik-

<sup>796</sup> PeVL 28/2001, s. 3.

<sup>797</sup> HaVM 24/2001, s. 10.

<sup>798</sup> Ks. tästä esim. Hautamäki 2006, s. 601.

kaan turvauduttiin esityksessä kiinniotto-oikeuden kohdalla ikään kuin kah-  
teen kertaan: ensin varsinaisessa viittaussäännöksessä ja sitten turvallisuustar-  
kastusta koskevassa säännöksessä, jossa tarkastusoikeus oli sidottu jokamiehen  
kiinniotto-oikeuden käyttämiseen.

### 6.2.2 *Mitä kiinniottamisella tarkoitetaan?*

Kiinniottamisen käsitteen määrittelyllä on merkitystä kiinniottamisen lailli-  
suuden arvioinnin suhteen. Jos käsillä ei ole ensinkään kiinniotto, vaan jokin  
muu toimi, kiinniottamisen edellytykset eivät tule arvioitaviksi. Toisaalta on  
mahdollista, että kiinniottamisen osapuolet mieltävät toimen luonteen keske-  
nään eri tavoin: on mahdollista, että tilanne, jonka vartija mieltää ainoastaan  
vapaamuotoiseksi keskusteluksi, onkin keskustelukumppanin mielestä varti-  
jan suorittama kiinniotto. Toimenpiteen kohteen subjektiivinen arvio teon  
luonteesta ei sinänsä ainakaan yksinään määrää sitä, onko kyseessä kiinniotto  
vai ei. Toisaalta kiinniotolta ei voitane edellyttää myöskään sitä, että siinä aina  
suoritettaisiin henkilön fyysinen valtaantotto tai ilmoitettaisiin henkilölle ni-  
menomaisesti, että kysymyksessä on kiinniotto. Kysymyksellä kiinniottamisen  
merkityssisällöstä on suuri merkitys sen suhteen, voidaanko tekoa arvioida ns.  
loukatun suostumusta koskevien oppien nojalla. Normaalitilanteessa esimer-  
kiksi vartija tyytynee toteamaan, että henkilöllä on ostoksissaan epäselvyyksiä  
ja pyytää tätä siirtymään takahuoneeseen selvittämään asiaa. Kuitenkaan siitä,  
että henkilö vastarintaa tekemättä seuraa vartijaa alistuen toimenpiteeseen, ei  
voida päätellä, että hän olisi siihen asianmukaisesti suostunut. Tilannetta on  
arvioitava loukatun suostumusta koskevien yleisten edellytysten mukaisesti.

Kiinniottamisella katsotaan normaalisti tarkoitettavan itsenäistä pakko-  
keinoa, joka sisältää vapaudenmenetyksen. Poliisioikeudellisesta näkökulmasta  
kiinniottamisen on katsottu käsittävän henkilön tosiasiallisen valtaantottami-  
sen, kuljetuksen poliisiasemalle tai muuhun esitutinnan suorittamispaikkaan,  
henkilöllisyyden selvittämisen, kuulustelun sekä muun henkilöön mahdollisesti  
kohdistuvan esitutkintatoimenpiteen suorittamisen.<sup>799</sup> Nähdäkseni juuri tosi-  
asiallisen valtaantottamisen määrittelystä riippuu kuitenkin se, missä tilanteis-  
sa ylipäätään voidaan katsoa olevan kysymys kiinniottamisesta. Esimerkiksi  
tilanteessa, jossa henkilö ei näe muuta mahdollisuutta kuin kiinniottajan tah-  
toon alistumisen, on kyseessä lähtökohtaisesti kiinniotto, täyttyivätpä laillisen  
kiinniottamisen edellytykset tai ei. Jos kiinniottamisen edellytyksiä ei ole kä-  
sillä, toiminta voi perustua ainoastaan vapaaehtoisuuteen. Niinpä toiminnan

---

<sup>799</sup> Helminen-Lehtola-Virolainen 2002, s. 559 – 562.



kohteelle on tällöin tehtävä riittävän selväksi, ettei hänellä ole oikeudellista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen.

Esimerkiksi Kouvolan hovioikeus on arvioinut 16.9.1999 antamassaan tuomiossa DNro 99/448 vapaaehtoisuuden merkitystä asiakkaalle suoritettussa henkilöntarkastuksessa. Tapauksessa oli kyse siitä, että kauppaliikkeen vartija A ja myyjä B olivat suorittaneet asiakas C:lle henkilöntarkastuksen siten, että A oli pyytänyt C:n vahtimestareiden huoneeseen, kehottanut C:tä tyhjentämään laukunsa ja taskunsa ja pyytänyt B:tä tarkastamaan C:n yllä olleet vaatteet anastetuksi epäilemänsä omaisuuden löytämiseksi. B puolestaan oli A:n kehotuksesta käskennyt C:n riisumaan yllään olleen takin ja nostamaan puseron helman ylös. Tuomioistuimien katsoi A:n ja B:n syyllistyneen virkavallan anastukseen, vaikka C ei ollut vastustellut tarkastusta vaan oli toiminut pyydettyllä tavalla, koska he eivät olleet tehneet C:lle nimenomaisesti selkoa tämän oikeudesta kieltäytyä tarkastuksesta. Vaikenemalla tästä kieltäytymisoikeudesta A ja B olivat antaneet ymmärtää olevansa asemansa puolesta oikeutettuja tekemään henkilöntarkastuksen. A ja B jätettiin kuitenkin rangaistukseen tuomitsematta.

Mainittakoon, että C:hen kohdistunut kiinniottaminen oli perustunut siihen, että A oli nähnyt tämän panevan käden *omaan* laukkuunsa. Kiinniottamisen peruste on siten ollut tapaustietojen perusteella vähintäänkin epäselvä.

Majanen on katsonut kiinniottamisen yleensä edellyttävän myös fyysistä valtaanottamista, ellei kiinniotettava vapaaehtoisesti antaudu. Hän toteaa edelleen, ettei henkilöä voida pitää kiinniotettuna pelkän ilmoituksen perusteella, ellei kiinniottajalla ole tosiasiallista mahdollisuutta määrätä kiinniotettavan vapaudesta.<sup>800</sup> Itse olen taipuvainen katsomaan, ettei edes nimenomaista ilmoitusta kiinniottamisesta voida edellyttää, jos tosiasiallinen määräysvalta kiinniotettavan vapauden suhteen on olemassa ja jos asianhaaroista ilmenee, että tätä määräysvaltaa tullessaan tarvittaessa käyttämään. Määrittelenkin kiinniottamisen laajasti: sillä tarkoitetaan jokaista sellaista laillisessa tarkoituksessa toimeenpantua vapaudenriistoa, jossa toimenpiteen kohteelle on objektiivisesti perusteltavissa olevalla tavalla käynyt selväksi, että toimenpiteen suorittaja ainakin yrittäisi estää hänen poistumisensa paikalta.<sup>801</sup>

<sup>800</sup> Majanen 1979, s. 163. Olen samaa mieltä Majasen kanssa: esimerkiksi puhelimitse tehtävää ilmoitusta ei voida pitää kiinniottamisena.

<sup>801</sup> Rigakos ja Greener ovat kanadalaisen käytännön suhteen muistuttaneet siitä, että ”the use of one’s ‘authority status’ such that the arrestee feels bound to comply can constitute an arrest”. Ks. Rigakos – Greener 2000, s. 160. Kyse on siis juuri siitä, mitä olen tekstissä yrittänyt perustella: kiinniotto on kyseessä silloin, jos toimenpiteen kohde objektiivisesti ottaen hyvin perustein kokee, että mahdollisuutena on vain joko alistua toimenpiteeseen tai vaihtoehtoisesti siihen, että toimenpiteen suorittaja turvaa toimenpiteen onnistumisen viime kädessä voimakeinoin.



### 6.2.3 *Kiinniottajan henkilö ja kiinniottamisen edellytykset*

Kiinniottamisoikeus on PKL:n mukaan jokaisella ja LYTP:n mukaan vartijalla. Käytännössä jokainen voi siten ottaa rikoksentehtäjän kiinni kiinniottamisen edellytysten täyttyessä eikä kiinniottajalta edellytetä esimerkiksi anastetun omaisuuden omistajuutta. Tilanne on vastaava kuin hätävarjelussa, jossa puolustettaviksi voivat tulla paitsi omat myös toiselle kuuluvat oikeushyvät. Kysymyksellä kiinniottajan henkilöstä on merkitystä lähinnä sikäli, että ainoastaan kiinniottajalla on oikeus voimakeinojen käyttöön PKL 1:1:ssä mainittujen edellytysten mukaisesti. Kirjallisuudessa Halijoki on pohtinut sitä, voidaanko tehdä ero kiinniottajan ja häntä avustavan henkilön välillä. Yksityishenkilöiden suhteen Halijoki katsoo, ettei erottelua ole tarpeen tehdä vaan jokaista kiinniottoon osallistuvaa voidaan pitää kiinniottajana. Jos sen sijaan poliisimies osallistuu kiinniottamiseen, hänellä on Halijoen mukaan tilanteessa ensisijainen voimankäyttöoikeus ja tilanteessa avustavat yksityishenkilöt toimivat poliisilain 27 §:n 3 momentin perusteella. Halijoki muistuttaa, että poliisinkin oikeus kiinniottamiseen perustuu nimenomaan PKL 1:1:n jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevaan säännökseen silloin, kun nimenomaisten poliisimiehen kiinniotto-oikeutta koskevien erityissäännösten edellytykset eivät ole käsillä.<sup>802</sup>

Poliisimiehen toimintaa jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttäjänä voidaan pitää ongelmallisena. Kiistatta oikeus poliisille kuuluu, mutta kysymys kiinniottamiseen tällöin liittyvästä virkavastuusta on epäselvä. Kun poliisimiehen ei kaikille kuuluvan hätävarjelu-oikeuden käyttäjänäkään ole katsottu toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla, voidaan kysyä, millä perusteella virkavastuu aktualisoituisi muitakaan jokamiehen oikeuksia käytettäessä. Jos poliisi ei toimi virkavastuulla, yksityishenkilö ei voi avustaa häntä voimakeinojen käytössä Poll 27 §:n 3 momentin nojalla, koska kyse ei tällöin olisi säännöksessä tarkoitettulla tavalla virkatehtävästä. Vaikka yksityishenkilön asema määräytyisikin kyseisen säännöksen perusteella, sen soveltaminen edellyttää, että kyse olisi erittäin tärkeästä ja kiireellisestä tehtävästä. Poliisin ja yksityishenkilön työnjako Halijoen esittämällä tavalla johtaisi yksityishenkilön voimankäyttöoikeuden kriteerien olennaiseen tiukentumiseen kiinniottotilanteissa. Itse pitäisinkin oikeampana katsoa, että sekä poliisi että yksityishenkilö voivat samanaikaisesti toimia PKL 1:1:n säännöksen oikeuttamina.

Kiinniottaminen on oikeus, ei velvollisuus. Kuitenkin arvioitavaksi saattaa tulla myös kysymys kiinniottamisoikeuden suhteesta virasta tai toimesta johtuviin velvollisuuksiin. Kysymystä pohtinut Halijoki katsoo, ettei poliisi tyytyessään kiinniottamisen sijasta vain seuramaan rikoksen tapahtumista passiivisesti syyllistä RL 15:11:n mukaiseen rikoksentehtäjän suojelemiseen tai RL 28 luvus-

---

<sup>802</sup> Halijoki 2004, s. 186 – 187.

sa sanktioituun varkausrikokseen.<sup>803</sup> Sen sijaan vastuu RL 40 luvun mukaisesta virkarikoksesta voi tulla kyseeseen. Vartijan suhteen Halijoki pitää kysymystä epäselvempänä. Hän katsoo, että vartija, joka tyytyy seuraamaan tilannetta passiivisesti sivusta, voisi syyllistyä joko varkauteen laiminlyöntivastuuta koskevien edellytysten mukaisesti tai rikoksentekijän suojelemiseen. Tosin hän kysyy aiheellisesti, voidaanko passiivista sivusta seuraamista pitää rikoksentekijän paon edistämisenä RL 15:11:n tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla.<sup>804</sup>

Itse pidän kysymystä vartijan mahdollisesta vastuusta myös ongelmallisena. Välttämättä ei ole perusteltua syytä erottaa vartijaa poliisista rikosoikeudellisen vastuun suhteen. Jos vartioimisliiketoimintaa kokonaisuudessaan pidetään julkisena hallintotehtävänä, voitaneen lähteä siitä, että vartija passiivisella sivustaseuraamisella toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Tällöin hänen vastuutaan voitaisiin perustellusti arvioida samalla tavalla kuin poliisin vastuuta. Toisaalta on paikallaan muistuttaa myös siitä, mitä edellä on esitetty vartijan virkavastuun ulottuvuudesta: kun virkavastuu liitetään vartijan toimintaan nimenomaan sillä perusteella, että tämä käyttää julkista valtaa, olisi legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallista ulottaa vastuu myös kuvatun kaltaisiin tilanteisiin.

Halijoen tavoin katson kuitenkin, että vartija voisi, tyytyessään seuraamaan tilannetta passiivisesti, syyllistyä varkauteen laiminlyöntivastuuta koskevien edellytysten mukaisesti. Vartijan vastuu voisi periaatteessa olla myös avunantajan vastuuta, koska avunannonkin katsotaan voivan tapahtua laiminlyönnillä.<sup>805</sup> Rikoslain kokonaisuudistuksen kolmannen vaiheen perusteluissa pidetään sinänsä rajatapauksena vartijan vastuuta tilanteessa, jossa tämä tilanteeseen millään tavalla puuttumatta sallii jonkun murtautua hänen vartioimaansa liikkeeseen. Selkeämmin perusteluissa laiminlyöntivastuu on liitetty tilanteeseen, jossa henkivartija tilanteeseen millään tavalla puuttumatta antaa jonkun surmata päämiehensä.<sup>806</sup> Itse en näe kahden mainitun tilanteen välillä olennaista eroa, vaan katson, että vartijan laiminlyöntivastuu voi molemmissa tapauksissa perustua tämän toimeen tai asemaan. Pelkän kiinniottamisen laiminlyöntiä ei toki sinänsä voida useimmissa tapauksissa pitää laiminlyöntivastuuta perustavana tekijänä. On näet syytä muistaa, että vartija, joka tekijän kiinniottamisen sijasta jää paikalle vartioimaan omaisuutta tyytyen seuraamaan rikoksentekijän pakoa, toimii usein juuri työnantajansa ja tämän toimeksiantajan intressien

---

<sup>803</sup> Ks. tästä myös HE 44/2002, s. 43.

<sup>804</sup> Halijoki 2004, s. 118.

<sup>805</sup> Ks. laiminlyönnin, tekijäkumppanuuden ja avunannon suhteesta Nuotio 2006, s. 327 – 329.

<sup>806</sup> HE 44/2002, s. 43 – 44.

mukaisesti. Vartijan ensisijaiset velvollisuudet liittyvät omaisuuden vartiointiin eivätkä rikoksentekijän kiinniottamiseen.

Kiinniottamisen edellytysten täyttymistä arvioitaessa on usein keskiytetty siihen, onko kyseessä PKL 1:1:ssä tai LYTP 28,2 §:ssä mainittu rikos. Käsitykseni mukaan suurin ongelma on kuitenkin siinä, onko rikosta ensinkään tapahtunut. Esimerkiksi vartijan arvioitavaksi voi tulla tilanne, jossa on mahdollista tai jopa todennäköistä, että henkilö on syylistynyt LYTP 28 §:ssä mainittuun rikokseen, mutta se ei kuitenkaan ole varmaa. Esimerkkeinä voidaan mainita kauppaliikkeiden tuotesuojaporttien hälytykset, joista valtaosa on vikahälytyksiä tai kansalaisten tai toimeksiantajan henkilöstön suorittamat ilmiannot. Välttämättä ei siis ole selvyttä rikostunnusmerkistön objektiivisen puolen täyttymisestä. Toisaalta myös tunnusmerkistön subjektiivisen puolen tulee täytyä, jotta kiinniottamiseen voidaan ryhtyä. Niinpä onkin kysyttävä, kuinka suurella todennäköisyydellä käsillä on oltava rikos.

Suomalaisessa oikeustieteessä kysymystä on kiinniottamisen edellytysten osalta käsitelty melko vähän. Perinteisesti on kuitenkin lähdetty muodollisesta rikoksen määritelmästä. Kun kiinniotto-oikeuden käyttäminen edellyttää aina rikoksentekijän tapaamista, käsillä on oltava rikos. Kysymys on siis tunnusmerkistön mukaisesta, oikeudenvastaisesta ja tekijässään syyllisyyttä osoittavasta inhimillisestä teosta. Vaatimus tunnusmerkistön mukaisuudesta liittyy lähinnä rikoksen objektiiviseen puoleen ja vaatimus tekijän syyllisyydestä sen subjektiiviseen puoleen. Kysymys teon oikeudenvastaisuudesta voi tulla esille puolestaan arvioitaessa mahdollisen oikeuttamisperusteen olemassaoloa. Käytännössä ongelmat vartijan suorittaman kiinniottamisen edellytyksissä voivat siten ilmetä lähinnä seuraavissa tapauksissa:

- 1) Riittävää näyttöä ei saada siitä, että ylipäätään jonkin rikoksen objektiivinen tunnusmerkistö olisi täyttynyt. Kysymys voi olla esimerkiksi edellä jo mainitusta tilanteesta, jossa kauppaliikkeen tuotesuojaportin hälytys ei vielä sinänsä osoita varmuudella rikoksen tapahtuneen. Useimmiten käytännössä lienee kyse ns. väärästä hälytyksestä.<sup>807</sup>

---

<sup>807</sup> Rikoksen tapahtumisen todennäköisyyteen liittyvä ongelma on yksityisellä turvallisuusalalla yleismaailmallinen. Käytännössä yleisiä ovat esimerkiksi tapaukset, joissa informaatio rikoksesta on saatu muiden kuin kiinniottajan itsensä tekemien havaintojen suhteen. Ks. esim. Kanadan käytännöstä Rigakos-Greener 2000, erit. s. 159 – 164. Näyttäisi siltä, että kanadalaisessa käytännössä ”väärän” kiinnioton tehnyt vartija vapautuu vastuusta, jos hän voi näyttää toimineensa ”on reasonable and probable grounds”. Rigakosin ja Greenerin mukaan jotkut kanadalaiset tuomioistuimet ovat venyttäneet niitä rajoja, jotka koskevat vartijan toimia jokamiehen kiinniotto-oikeuden (citizen’s arrest) käyttäjänä. Ks. Rigakos – Greener 2000, s. 183. Amerikkalainen Sennewald on puolestaan esittänyt 20 esimerkkiä tyyppitilanteista, joihin myymäläturvallisushenkilöstö saattaa joutua kiinniottoja toteuttaessaan. Näistä tyyppitilanteista useimmat koskevat juuri ”probable cause”-perusteen

- 2) Vaatimus teon oikeudenvastaisuudesta ei täyty, koska ei ole saatavissa riittävää varmuutta oikeuttamisperusteen puuttumisesta. Esimerkkinä voidaan mainita Nuutilan esittämä tilanne, jossa ”sivullinen ottaa kiinni epäselvän tappelun osapuolet, vaikka ei ole selvää, kuka on käyttänyt hätävarjelua ja kuka syylistynyt pahoinpitelyyn”.<sup>808</sup>
- 3) Vaatimus tekijän syyllisyydestä ei täyty, koska tämä on syyntakeeton tai alle 15-vuotias. Lisäksi ei käytännössä ole tavatonta, että tekijän tahallisuus puuttuu esimerkiksi tilanteesta, jossa tämä on kauppaliikkeessä unohtanut jonkin tuotteen ostoskärryihinsä.

Laista ei ole saatavissa suoraa vastausta siihen, kuinka suurella todennäköisyydellä käsillä on oltava rikos, jotta kiinniottamiseen voidaan ryhtyä. Kuitenkin esimerkiksi PKL 1:3:n pidättämisen edellytyksiä koskevassa säännöksessä pidättämisen edellytyksenä on joko se, että henkilön voidaan todennäköisin syin epäillä syylistyneen rikokseen tai – lisäedellytysten täytyessä – ainakin se, että henkilöä on syytä epäillä rikoksesta. PKL 1:1:ssä ja LYTP 28,2 §:ssä ei ole vastaavaa edellytystä, vaan säännöksissä puhutaan vain ”rikoksenteijästä”. Lain perusteluistakaan ei ole saatavissa vastausta siihen, kuinka todennäköisiä syitä epäilyn tueksi tulee olla. Toisaalta PKL:n perusteluissa on kyllä todettu, että kun kiinniotettu on lain mukaan viipymättä luovutettava poliisille, poliisin toimenpiteet määräytyvät sen mukaan, onko pidättämiselle edellytyksiä vai ei.<sup>809</sup> Kun poliisi voi myös vapauttaa kiinniotetun henkilön, tämä viittaisi siihen, että vartijan tai jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttäminen ei välttämättä edellyttäisi epäilyn todennäköisyydeltä samaa kuin pidättäminen. Vaikka kiinniotettavan syyllisyyden olisi sanamuodon mukaan oltava varma, tämä saattaisi johtaa käytännössä – siitä huolimatta, että kiinniottamisella puututaan erääseen keskeisistä perusoikeuksista – kohtuuttomaan lopputulokseen. Kiinniottaja tuskin syylistyy edes tuottamukselliseen vapaudenriistoon ottaessaan kiinni henkilön, jonka osalta syyttäjä katsoo syyttämiskynnyksen ylittyneen, mutta jonka tuomioistuimien vapauttaa näytön puutteellisuuden vuoksi.

Joitakin kantoja vaadittavan varmuuden asteesta on oikeuskirjallisuudessa esitetty. Majanen on ottanut kannan, jonka mukaan kiinniottamisen edellytyksiä arvioitaessa ei voida asettaa kovin suuria vaatimuksia sen selvittämiseksi,

---

täyttymistä. Esimerkeissä kuvatuista tilanteista monet ovat aivan samantyyppisiä kuin kiinniottamiseen liittyvät ongelmatilanteet Suomessakin: kyse saattaa olla mm. oikeudesta ottaa henkilö kiinni toisen asiakkaan ilmiannon perusteella, oikeudesta suorittaa kiinniotto sillä perusteella, että asiakas on unohtanut maksaa tuotteen, oikeudesta ryhtyä toimiin tuotesuojaportin hälytyksen perusteella, oikeudesta ottaa kiinni henkilö pelkän pakoon juoksemisen perusteella jne. Ks. tarkemmin Sennewald 2000.

<sup>808</sup> Nuutila 1997, s. 297

<sup>809</sup> HE 14/1985, s. 47.

että teko täyttää kaikki rikokselle asetettavat vaatimukset. Kuitenkin hän pitää lähtökohtana sitä, että sekä tunnusmerkistön objektiivinen että subjektiivinen puoli on otettava huomioon. Tästä seuraa esimerkiksi se, että kiinniottajan olisi pyrittävä selvittämään, onko teon tehnyt alle 15-vuotias vai ei. Majanen viittaa tunnusmerkistön objektiivisen puolen suhteen myös Dillénin aikanaan voimassaollutta Ruotsin jokamiehen kiinniottosäännöstä koskeneeseen tulkintaan.<sup>810</sup> Sen mukaan oli yleensä pidettävä riittävänä sellaista ulkoista tilannetta, että se antaa aiheen otaksua käsillä olevan rikoksen.<sup>811</sup> Toisaalta aiemmin Jotuni on katsonut, että erehdyksen välttämiseksi yksityishenkilön kiinniotto-oikeus on rajoitettu sellaisiin tapauksiin, joissa kiinniotettavan syyllisyys on varma eikä sen toteaminen vaadi harkintaa.<sup>812</sup> Myös Halijoki katsoo jokamiehen kiinniotto-oikeuden rajoittuvan vain tilanteisiin, joissa kiinniotettavan syyllisyydestä ei juuri voi olla olemassa epäilyjä.<sup>813</sup> Vastaavan kannan ovat ottaneet myös Niemi-Kiesiläinen ja Virolainen, jonka mukaan termillä ”verekseltään” tarkoitetaan nimenomaan juuri sitä, että kiinniotettavan syyllisyys rikokseen on ilmeinen.<sup>814</sup>

Nuutila näyttää myös lähteneen siitä, että tunnusmerkistön subjektiivinenkin puoli on otettava huomioon. Hän näet toteaa yleisesti katsottavan, että alle 15-vuotiaista ei saisi ottaa kiinni jokamiehen kiinniotto-oikeuden perusteella. Objektiivisen puolen suhteen Nuutila on pohtinut esimerkiksi sitä, voiko kiinniottoon ryhtyä epäselvässä tappelutilanteessa, jossa ei ole selvyyttä siitä, onko toinen osapuolista toiminut oikeuttamisperusteen vallitessa. Selvää vastausta Nuutila ei itse esittämäänsä kysymykseen anna. Hän kuitenkin muistuttaa aiheellisesti, että silloinkin, kun kiinniottoon ei ole ollut laillisia edellytyksiä, mutta kiinniottajalta puuttuu tahallisuus, tuottamuksellisen vapaudenriiston tunnusmerkistö täyttyy vasta, jos aiheutettu haitta tai vahinko ei ole vähäinen.<sup>815</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 15.4.2004 antamassaan ratkaisussa DNro 249/4/03 arvioinut poliisimiesten toimintaa alle 15-vuotiaiden henkilöiden kiin-

---

<sup>810</sup> Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 7 §:n mukainen jokamiehen kiinniotto-oikeus vastaa asiallisesti suomalaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta. Erona on tosin se, että Ruotsissa vankeusrangaistuksen mahdollisuus in abstracto on asetettu kiinniotto-oikeuden edellytykseksi. Ero on kuitenkin tosiasiaa hyvin lievä; esimerkiksi näpistyksestä voi Ruotsissa seurata 6 kuukauden vankeusrangaistus. Myöskään Ruotsin kiinniotto-oikeutta koskevassa säännöksessä ei ole otettu kantaa vaadittavan todennäköisyyden asteeseen. Toimenpiteen kohteena voi olla ”den som har begått brott...”.

<sup>811</sup> Majanen 1979, s. 174 – 175. Ks. myös Dillén 1947, s. 168 av. 1.

<sup>812</sup> Jotuni 1945, s. 872.

<sup>813</sup> Halijoki 2001, s. 217

<sup>814</sup> Niemi-Kiesiläinen 2000, s. 45 ja Virolainen 1998, s. 357

<sup>815</sup> Nuutila 1997, s. 297.

niottamisessa. Poliisimiesten suorittamaa kiinniottamista oli edeltänyt kiinniotto vartijoiden toimesta.

Tapahtumat olivat saaneet alkunsa myymälässä, jossa alaikäisten 8-, 12- ja 15-vuotiaiden poikien epäiltiin syllistyneen näpistykseen. Pojat olivat lisänneet punnitsemiinsa makeispusseihin punnitsemattomia makeisia, minkä myymälän kassa oli huomannut. Myymälän vartijat olivat ottaneet karkuun lähteneet pojat kiinni ja luovuttaneet heidät poliisimiehille. Poliisilaitokselle kuljetetut pojat oli poliisilaitoksella laitettu kiinniotettujen tiloihin asian selviämisen ajaksi. Rikosoikeudellisesti vastuunalaiselle 15-vuotiaalle pojalle oli annettu tiedoksi rangaistusvaatimus, jonka syyttäjä myöhemmin kumosi.

Apulaisoikeusasiamies viittasi ratkaisussaan YK:n lasten oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, jonka mukaan lasten etu on kaikessa heitä koskevassa viranomaistoiminnassa otettava huomioon ja mm. lasten vapaudenriistoon voidaan turvautua vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Lisäksi apulaisoikeusasiamies viittasi perustuslain 7 §:n vapaus-perusoikeuteen sekä rikoslain 3:1:n säännökseen alle 15-vuotiaan tekemän teon rankaisematta jättämisestä. PKL 1:1:n jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevan säännöksen tulkinnassa apulaisoikeusasiamies turvautui oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kantaan: alle 15-vuotias voitiin ottaa kiinni ja noutaa esitutkintaan, koska esitutkintalainsäädännön valmisteluasiakirjojen ja esitutkinta-asetuksen mukaan alle 15-vuotiaasta voidaan kuulustella rikollisesta teosta epäiltynä. Esitutkintalain 19 §:n mukaan rikospaikalta tai sen välittömästä läheisyydestä tavatun oli puolestaan mm. poliisimiehen kehotuksesta jäätävä paikalle ja tietyin edellytyksin saatava välittömästi poliisilaitokselle. Poistumisen estäminen ja kiinniottaminen oli mahdollista, jos kehotuksen saanut ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyi sitä noudattamasta. Apulaisoikeusasiamies viittasi myös eräisiin muihin säännöksiin ja muistutti vähimmän haitan ja suhteellisuusperiaatteiden rajoittavan säännösten soveltamista.

Poliisimiesten antaman selvityksen mukaan pojat eivät olleet kertoneet heille syntymäaikojaan ja he olivat käyttäytyneet rauhattomasti ja asiattomasti. Heidät oli päätetty laittaa poliisilaitoksen lukittuun säilytystilaan, ”sumppuun”. Sosiaalityöntekijää ei poliisimiesten kertomuksen mukaan tavoitettu, mutta poikien vanhemmat saapuivat paikalle noin puolessa tunnissa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että poliisimiehillä on ollut poliisilain 10 §:n perusteella oikeus selvittää lasten henkilöllisyys. Lisäksi esitutkintalain 19 §:n perusteella lasten kuuleminen on ollut paitsi mahdollista myös asianmukaista. Kiinniottamista poikien henkilöllisyyden selvittämiseksi apulaisoikeusasiamies piti asianmukaisena, koska poikien henkilötunnuksissa oli ilmennyt epäselvyyttä. Apulaisoikeusasiamies otti kuitenkin huomioon paitsi suhteellisuusperiaatteen myös sen, että kyse oli ollut rikosoikeudellisesti lieväksi arvioitavasta näpistysrikoksesta. Hän piti saadun selvityksen perusteella poliisimiesten toimintaa lainmukaisena, mutta korosti, että erityisesti 8-vuotiaan pojan kuljettamista poliisiasemalle oli pidettävä suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. ”Sumppuun” laittamista apulaisoikeusasiamies piti sen sijaan virheellisenä me-

nettelynä mm. suhteellisuusperiaatteen vaatimusten ja sen vuoksi, ettei mikään tapauksessa viitannut siihen, että pojat olisivat yrittäneet poistua paikalta.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa huomio kiinnittyy kahteen seikkaan. Ensinnäkään ratkaisussa ei annettu itsenäistä painoarvoa PKL 1:1:n säännökselle, johon poliisimiehenkin kiinniottamisoikeus perustuu silloin, kun henkilön pidättämiselle ei ole edellytyksiä. Kysymys oli ennen kaikkea esitutkintaan noutamisen edellytyksistä. Oikeusasiamies näyttää – sinänsä perustellusti – lähteneen siitä ajatuksesta, ettei alle 15-vuotiaan kuuleminen rikoksesta epäiltynä ole ilman kiinniottamista mahdollista. Jos poliisimiehen suorittamaa kiinniottamista arvioidaan esitutkinnan toteuttamisen valossa, voidaan todeta, ettei vastaava arviointi vartijan kohdalla ole mahdollinen. Vartijan toimintaa ei tietenkään voida arvioida myöskään poliisilain 10 §:n säännöksen edellytysten valossa. Toinen huomionarvoinen seikka on se, ettei apulaisoikeusasiamies ole katsonut tarpeelliseksi arvioida vartijoiden kiinniottamisoikeuden olemassaoloa tapauksessa. Vaikka kantelussa on pyydetty tutkimaan nimenomaan poliisimiesten menettelyä, apulaisoikeusasiamies olisi voinut arvioida vartijoiden menettelyn omasta aloitteestaan, koska menettely joka tapauksessa oli tullut hänen tietoonsa.<sup>816</sup>

Itse olen taipuvainen katsomaan, että kiinniottamiseen voidaan objektiivisen tunnusmerkistön edellyttämän näytön puolesta ryhtyä, kun ulkoiset olosuhteet ovat sellaiset, että niistä voidaan perustellusti päätellä kiinniottettavan hetkeä aiemmin syöllistyneen PKL 1:1:ssä tai LYTP 28 §:n 2 momentissa mainittuun rikokseen. Näin esimerkiksi kauppaliikkeen tuotesuojaportin hälyttäminen ei vikaohlytyksen suuren todennäköisyyden vuoksi vielä sinällään oikeuttaisi kiinniottamiseen, vaan epäilyn tueksi vaadittaisiin muutakin näyttöä.<sup>817</sup> Täyttä varmuutta rikokseen syöllistymisestä ei kuitenkaan voitane vaatia. Vastaavan kannan on omaksunut myös Halijoki. Hän katsoo, että tietynlaisen syytä epäillä-kynnyksen ylittyminen on riittävä kiinniottamiseen ryhtymiseksi. Tämä kynnyks ylittyy Halijoen mukaan silloin, kun ”objektiivisella tarkkailijalla tilanne kokonaisuutena arvioiden on aihetta uskoa, että kiinniottettava on syöllistynyt tunnusmerkistön mukaiseen tekoon”.<sup>818</sup>

Poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa laajasti tutkinut Viitanen on arvioinut myös esitutkinnassa vaadittavan näyttökynnyksen ylittymistä. Hän

---

<sup>816</sup> Vastaavanlaisesta tapauksesta oli kyse myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 27.3.2009 antamassa ratkaisussa DNro 986/4/07, jossa apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei poliisin olisi tullut viedä vartijoiden kauppaliikkeestä näpistyksestä epäiltyinä kiinniottamia 10-vuotiaita poikia poliisiasemalle, vaan heidät olisi voitu kuulla tapahtumapaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Myös tässä tapauksessa apulaisoikeusasiamies perusteli poliisin oikeutta ottaa alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä kiinni, mutta jätti lausumatta vartijoiden vastaavasta oikeudesta.

<sup>817</sup> Tällaisena muuna näyttönä voisi esimerkin tilanteessa tulla kyseeseen se, että henkilö lähtee juoksemaan pakoon.

<sup>818</sup> Halijoki 2004, s. 192.



lähtee siitä, että itse käsitteessä ”syytä epäillä” on kyse jonkin asiointilan todennäköisyyden asteesta. Edelleen hänen mukaansa on huomioitava esitutinnan päämäärä syyteharkinnan palvelemisena. Tätä taustaa vasten Viitanen soveltaa esitutinnan aloittamiskynnykseen käänteisesti tuomitsemiskynnyksen ylittymiseen liittyvää vaatimusta siitä, ettei vastaajan syyllisyydestä ole järkevää epäilystä: esitutinnan aloittamiskynnys ylittyy silloin, kun on järkevä epäily siitä, että rikos on tapahtunut. Hän katsookin, että esitutinnan käynnistäminen edellyttää järkevää perusteltavissa olevaa konkreettista epäilystä rikoksesta.<sup>819</sup>

Sen lisäksi, ettei PKL:n ja LYTP:n kiinniottamista koskeissa säännöksissä tunneta syytä epäillä-kynnystä, erona esitutinnan aloittamis- ja kiinniottamiskynnysten välillä on toki sekin, että jälkimmäinen edellyttää paitsi epäilyä rikoksesta myös sitä, että sen tekijäksi on riittävällä varmuudella kytkettävissä tietty henkilö. Kynnys on siis kaikin puolin esitutinnan aloittamiskynnystä korkeammalla. Toisaalta voidaan kärjistäen todeta, että jos kiinniottaminen edellyttäisi täyttä varmuutta kiinniotettavan syyllisyydestä, tuomioistuinta ei tarvittaisi. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta kuitenkin edellyttää, että riittävä varmuus kiinniotettavan syyllisyydestä on saatu.

Yksi mahdollisuus tulkintavaikkeuksien vähentämiseen olisi muuttaa PKL 1:1:n ja LYTP 28,2 §:n säännöksiä siten, että niissä edellytettäisiin esimerkiksi perustellun epäilyn vaatimusta tai rikosepäilyn ilmeisyyttä. Jälkimmäinen muotoilu tosin voisi olla omiaan – paitsi kenties vähentämään – myös lisäämään tulkintavaikkeuksia.<sup>820</sup> Lisäksi säännöksessä on perusteltua asettaa epäilylle melko korkeat vaatimukset; onhan kuitenkin kyse keskeiseen vapausoikeuteen puuttumisesta, jossa kiinniottajaa suojataan jo sinänsä tuottamuksellisen vapaudenriiston tunnusmerkistön täyttymisen korkeahkolla kynnyksellä.

Esitutkinta ja pakkokeino-toimikunta on mietinnössään esittänyt pakkokeinolain jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevan säännöksen muuttamista siten, että kiinniottamista kutsuttaisiin jokamiehen kiinniotto-oikeuden sijasta yleiseksi kiinniotto-oikeudeksi.<sup>821</sup> Toimikunta toteaa esityksen perusteluissa, että kiinniotto-oikeudesta säädettäisiin tavalla, joka oikeuden nimeä lukuunottamatta vastaa voimassaolevan pakkokeinolain säännöksiä. Kuitenkin toimikunnan ehdotuksessa ei enää käytetä termiä ”rikoksentehtäjä” vaan ”rikoksesta epäilty”, joka muuttaa kiinniottajan harkintavallisuuden sisältöä käsitykseni mukaan olennaisesti. Termin muutosta toimikunta ei mitenkään perustele.

---

<sup>819</sup> Viitanen 2007, s. 413 – 445.

<sup>820</sup> Majanen on aiheellisesti kiinnittänyt huomiota termin ”ilmeinen” monitulkintaisuuteen: ”Tarkoittaako ”ilmeinen” ilmiselvää vai vain todennäköistä, uskottavaa tai luultavaa jää perustelujen ja joskus jopa arvailujen varaan”. Majanen 1999, s. 1. Halijoki on puolestaan laillani katsonut, että PKL 1:1:n säännöksessä olisi oikeampaa puhua epäilystä kuin rikoksentehtäjästä. Ks. Halijoki 2004, s. 192.

<sup>821</sup> Toimikunta on perustellut kiinniottamisoikeuden nimen muuttamista paitsi pyrkimyksellä ajanmukaisten ilmausten käyttöön myös sukupuolten tasa-arvoon liittyvillä syillä. Ks. KM 2009:2, s. 106.



Toimikunnan esityksellä olisi toteutuessaan myös muita vaikutuksia kiinniotto-oikeuden edellytyksiin. Toimikunnan pakkokeinolakiesityksen 1 luvun 2 §:ään on näet kirjattu suhteellisuusperiaate pakkokeinojen käytössä. Säännöksen mukaan pakkokeinoja saisi käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tarkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Toimikunnan mietinnöstä ei ilmene, miten suhteellisuusperiaatetta on aiottu soveltaa kaikille kuuluvaan kiinniotto-oikeuteen, johon liittyvässä rikosepäilyssä useimmiten lienee kyseessä varsin vähäinen rikos.

Jonkinlaista johtoa rikosepäilyltä nykyisin vaadittavan todennäköisyyden asteesta voidaan saada korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 1991:88. Siinä oli osaltaan kysymys siitä, oliko avoimen yhtiön yhtiömiehellä oikeus ottaa verekseltä tapaamiensa rikoksenteekijöiden autossa ehkä ollut omaisuus takaisin silloisen itseapua koskeneen RVA 12 §:n perusteella. Korkein oikeus ei tapauksessa näyttäisi asettaneen kovin suurta kynnystä perustellulle epäilylle siitä, että tekijöillä on hallussaan omaisuuden takaisinottajalle kuuluvaa omaisuutta:

Avoimen yhtiön omaisuutta varastamassa olleiden kahden henkilön tultua yllätetyiksi oli rikospaikan lähellä autossa ollut kolmas rikokseen osallinen henkilö lähtenyt autolla pakoon. Vaikka avoimen yhtiön yhtiömiehellä oli ollut oikeus ottaa autossa ollut rikoksenteekijä kiinni ja siinä ehkä ollut anastettu omaisuus takaisin, hänellä ei ollut oikeutta haulikolla ampua autoa sen pysäyttämiseksi tai merkitäkseen auton sen tunnistamiseksi. Hänet jätettiin tuomitsematta rangaistukseen menettelystään.

Vahingonkorvausta soviteltiin niin, ettei korvausta autolle aiheutetusta vahingosta tuomittu ollenkaan.

Tapauksessa oli kysymys siitä, että ravintolayhtiön yhtiömies A oli ravintolayhtiöön aiemmin kohdistuneiden murtojen vuoksi jäänyt eräänä yönä seuraamaan tapahtumia ravintolan läheisyydessä. Havaittuaan ravintolan eteen saapuneen henkilöauton, josta poistuneet henkilöt olivat murtautuneet ravintolaan, A oli ajanut autollaan ravintolan edustalle, ryhtynyt vartioimaan ravintolan ovea estääkseen tekijöitä pakenemasta ja päättänyt tarkistaa, mitä autossa oli. Auton lähdettyä liikkeelle A oli auton vastaisen tunnistamisen helpottamiseksi ampunut laukauksen kohti autoa. Vaikka korkein oikeus katsoi, ettei A:lla ollut oikeutta käyttää tilanteessa voimakeinoja, se katsoi kuitenkin A:lla olleen perusteltu aihe luulla, että autossa saattoi olla varastettua omaisuutta. Tapausselostuksesta kuitenkin ilmenee, etteivät ravintolan sisällä olleet henkilöt olleet missään vaiheessa voineet ainakaan sillä kertaa ehtiä viedä autoon ravintolasta anastettua omaisuutta.

Lahti on tapausta koskevassa kommentaarissaan katsonut itseavun olleen putatiivista, koska jutussa ei ollut näytetty, että pakoon lähtenyt olisi ehtinyt saada mukaansa anastettua omaisuutta. Lahden mukaan tilanteessa, jossa henkilö luulee ottavansa takaisin anastettua omaisuuttaan, hänellä ei

ole tahallisuutta itseavun mahdollisesti toteuttavaan rangaistavaan tekoon.<sup>822</sup> Korkeimman oikeuden ratkaisun perustelut tukevat Lahden kantaa: kyse oli autossa mahdollisesti olleen omaisuuden takaisinottamisesta ja A:lla oli ollut perusteltu aihe luulla autossa olevan anastettua omaisuutta. Kuitenkin voidaan kysyä, mistä korkein oikeus saattoi päätellä, että autossa mahdollisesti on anastettua omaisuutta. Olennaista onkin havaita, ettei KKO asettanut oikeudelle tutkia mahdollisesti anastetun omaisuuden olemassaoloa kovinkaan suuria perustellun epäilyn vaatimuksia.

Epäsuorasti korkein oikeus on pohtinut kiinniottamisen edellytyksiä myös ratkaisussa KKO:1982-II-159:

Vartioimisliikkeen palveluksessa olevat vastaajat olivat eräässä valintamyy-mälässä epäillen, että asianomistajat olisivat tehneet anastusrikoksen, liikkeen ulko-ovella tiedustelleet asianomistajilta ”tuliko kaikki tavarat maksettua” sekä tarttuneet heidän ostoksiaan sisältäneisiin kärryihin kiinni ja tarkastaneet asianomistajien ostokset todeten ne maksetuiksi. Vaikkei vastaajilla ollut lakiin perustuva oikeutta tarttua kiinni asianomistajien ostoskärryistä eikä tarkastaa näiden ostoksia, vastaajien ei voitu katsoa syyllistyneen solvaukseen, koska he huomioon ottaen heidän tehtävissään saamiensa ohjeiden puutteellisuus ja että he olivat juuri ennen tapahtumaa saaneet ilmoituksen liikkeessä tehdystä anastuksesta, jonka tekijän tuntomerkit sopivat toiseen asianomistajaan, eivät olleet mieltäneet tekonsa loukkaavaa ominaisuutta.

Tapauksessa virallinen syyttäjä oli vaatinut vartijoille rangaistusta solvauksesta. Tapausselostuksesta ei käy ilmi, katsottiinko vartijoiden ottaneen asianomistajat nimenomaisesti kiinni. Korkein oikeus ei muuttanut Turun HO:n päätöstä, jossa vartijoiden ei katsottu syyllistyneen rikokseen, koska he olivat erehtyneet tekonsa loukkaavan ominaisuuden suhteen päätöksen otsikkotekstissä mainituilla perusteilla. Erikoista tapauksessa on, että ohjeiden puutteellisuudella katsottiin olleen vaikutusta vartijoiden menettelyn rikosoikeudelliseen arviointiin. Kysymyksessä lienee vartijoiden näkökulmasta ollut eräänlainen putatiivinen kiinniotto. Vartijat ovat katsoneet olevansa oikeutettuja kiinniottamiseen, vaikka heillä ei tosiasiassa ole tätä oikeutta ollut. Nykysäännösten perusteella tahallisesta vapaudenriistosta tuskin olisi voinut olla kyse, koska vartijat olivat selvästi pitäneet kiinniottamista oikeutenaan. Sen sijaan vastuu tuottamuksellisesta vapaudenriistosta olisi voinut tulla kysymykseen, jos olisi katsottu, että vartijoiden olisi pitänyt ymmärtää menettelynsä oikeudettomuus.

Laissa on pitäydytty muodollisjuridisessa rikoksen käsitteessä. Jotta teko voisi olla rikos, sen tulee osoittaa tekijässään syyllisyyttä. Kun LYTP 28 §:n ja

---

<sup>822</sup> Lahti 1992, s. 100.

PKL 1:1:n säännöksissä oikeutetaan ottamaan kiinni ainoastaan rikoksentekijöitä, kiinniotettavan tulisi tämän mukaisesti olla vähintään 15-vuotias ja syyn- takeinen.<sup>823</sup> Käytännössä henkilön ikä saattaa aiheuttaa merkittäviä ongelmia arvioitaessa rikokseen puuttumisen mahdollisuuksia. Mikäli kiinniottaja on selvillä siitä, että toimenpiteen kohde on alle 15-vuotias, kiinniottamisesta tulisi tämän mukaisesti pidättäytyä.<sup>824</sup> Toisaalta on kyseenalaista, voidaanko selvästi alle 15-vuotiaalta ottaa edes anastettua omaisuutta pois. PKL 1 luvun 2a §:n itsepusäännöksen 1 momentin 1 kohdassa edellytetään näet nimenomaan sitä, että omaisuus on rikoksen kautta menetetty. Toisaalta 1 momentin 2-kohta kattaa tilanteet, joissa menetetty tai kadotettu omaisuus ”muissa tapauksissa” otetaan takaisin siltä, joka pitää sitä oikeudettomasti hallussaan. Lain perus- teluissa ei suoraan mainita esimerkkinä ”muusta tapauksesta” tilannetta, jossa tekijä on alle 15-vuotias. Kuitenkin itseapuun voinee tällä perusteella turvautua myös tapauksissa, joissa varsinainen kiinniottaminen estyy tekijän iän vuoksi. Tosiasiassa anastetun omaisuuden poisottaminen edellyttänee aina jonkinlaista tosiasiallista fyysistä valtaanottamista eli kiinniottamista.

Tekijän syyllisyyden poistava syyntakeettomuus estää sinänsä myös kiin- niotto-oikeuden käyttämisen, mutta siihen ei käytännössä liity vastaavia on- gelmia kuin tekijän ikään. Kuten Majanenkin on todennut, rikoksentekijän syyntakeisuuden selvittäminen on kiinniottotilanteessa lähes mahdotonta. Esimerkkinä kiinniottamisen kiellosta hän käyttää kuitenkin tilannetta, jossa teon tekijänä on mielisairaalan potilas ja kiinniottoa harkitseva henkilö tietää tämän.<sup>825</sup> Tällaiset tilanteet ovat niin harvinaisia, että kiinniottajalla ei ilman erityisiä perusteita voida katsoa olevan velvollisuutta tehdä kiinniotettavan syyntakeisuutta koskevaa arviota.<sup>826</sup>

<sup>823</sup> Ruotsalaisessa lainsäädännössä taas on katsottu, että alle 15-vuotias ja syyntakeeton voivat kyllä muodollisesti ottaen syyllistyä rikokseen, mutta heitä ei tästä rikoksesta voida tuomita rangaistukseen. Ks. tästä esim. Jareborg 2001, s. 37.

<sup>824</sup> Jos kiinniottaja ei ole selvillä siitä, että teon tekijä on alle 15-vuotias, vapaudenriiston tunnusmerkistö ei puuttuvan tahallisuuden vuoksi täyty, jolloin kyseeseen voi tulla vain vastuu tuottamuksellisesta vapaudenriistosta. Kovin laajaa ikää koskevaa selvitysvelvol- lisuutta kiinniottajalle ei voitane asettaa, koska selonottovelvollisuuden perinpohjainen täyttäminen olisi tuskin mahdollista ilman tosiasiallista kiinniottamista.

<sup>825</sup> Majanen 1979, s. 175. Siitä, että henkilö on potilaana mielisairaalaissa, ei vielä tosin seuraa, että hän olisi välttämättä syyntakeeton. Vanhemmassa ruotsalaisessa kirjallisuudessa Dillén puolestaan on todennut, että ”om t.ex. en dråpare anträffas å bar gärning eller flyende fot, bör han kunna gripas, även om man har anledning antaga eller det av är klart, att han är sinnesjuk”. Ks. Dillén 1947, s. 168 av. 1.

<sup>826</sup> Kuten Lappalainen on todennut, rikosprosessissa kysymys tekijän syyntakeisuudesta on osa jutun tosiasia- eli näyttökysymystä. Väite tekijän syyntakeettomuudesta on faktaväite, jonka todenperäisyys selvitetään tarvittaessa asiantuntijatodistelun avulla. Ks. Lappalainen 2004, s. 159. Tässäkin valossa on selvää, ettei kiinniottajalla kiinniottotilanteessa ole käytännössä minkäänlaisia mahdollisuuksia kiinniotettavan syyntakeisuuden selvittämiseen.

Kun henkilön ikä saattaa tosiasiaa aiheuttaa merkittäviä ongelmia kiinniottamisen edellytyksiä arvioitaessa, olisi ehkä syytä pohtia, tulisiko kiinniottamisen sääntelyssä turvautua vastaavaan sääntelyyn kuin mihin on turvauduttu RL 10:1:n menettämisseuraamuksen yleisiä edellytyksiä koskevassa säännöksessä. Säännöksen 2 momentissa on nimenomaisesti todettu, että menettämisseuraamus voi perustua myös rangaistavaksi säädettyyn tekoon, jonka tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta tai on syyntakeeton. Kiinniottamista koskevien säännösten muuttaminen vastaavalla tavalla saattaisi olla perusteltua, koska tosiasiaa kiinniottamiseen turvautuminen on monesti ainoa mahdollisuus saattaa tekijän henkilöllisyys viranomaisten tietoon mahdollisia jatko-toimia varten. Muutos olisi perusteltu myös sen vuoksi, että lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan b-kohdassa sopimusvaltiot takaavat, ettei lapselta saa riistää vapautta laittomasti ja että lapsen kohdistuvassa vapaudenriistossa on noudatettava lakia.

Halijoki on edustanut kantaa, jonka mukaan kiinniottajan ei tarvitse tunnusmerkistönmukaisuuden lisäksi arvioida kysymyksiä teon oikeudenvastaisuudesta ja syyksiluettavuudesta. Hän perustelee kantaansa sillä, ettei kiinniottajina toimivilla yksityishenkilöillä ole yleensä käsitystä oikeudenvastaisuuteen ja syyksiluettavuuteen liittyvistä kysymyksistä. Kiinniottotilanteessa näiden kysymysten selvittäminen olisi myös vaikeaa. Lisäksi Halijoki vetoaa esitutkin-nasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 14 §:ään, jonka mukaan viittätoista vuotta nuorempaakin henkilöä voidaan poliisin toimesta kuulustella. Kun ikään ei näin tarvitsisi kiinnittää huomiota, ei olisi myöskään perusteltua katsoa muidenkaan oikeudenvastaisuuden tai syyksiluettavuuden poistavien tekijöiden muodostavan estettä kiinniottamiselle.<sup>827</sup> Halijoen käsityksiin yhtymiselle olisi sinänsä pragmaattisia syitä. Ne argumentit, joita olen edellä vastustavan kantani tueksi esittänyt, pätevät kuitenkin mielestäni tässäkin. Yksityishenkilön saattaa yhtä lailla olla vaikeaa selvittää teon objektiiviseen kuin subjektiiviseen puoleenkin liittyviä tekijöitä. Kummankaan puolen suhteen yksityishenkilölle ei voida asettaa samanlaisia vaatimuksia kuin esimerkiksi tuomioistuimelle. Yksityishenkilönkin on kuitenkin ne huomioitava.

Kiinniotto-oikeus käsittää rikoksentekijöiden osalta vain ne tilanteet, joissa tekijä on tavattu verekseltä tai pakosalta. Helminen, Lehtola ja Virolainen katsovat sanojen tarkoittavan tilanteita, joissa ei ole erehdyksen vaaraa. He katsovat rikoksentekijän olevan verekseltä tavattu silloin, jos hänet tavoitetaan rikosta tekemästä tai heti teon jälkeen rikospaikalta tai sen välittömästä läheisyydestä taikka jo keskeytymätön takaa-ajo on heti teon jälkeen aloitettu. Pakenemisesta taas on kysymys silloin, kun tekijää ei ole tavoitettu aivan

---

<sup>827</sup> Halijoki 2004, s. 191.

verekseltä, mutta olosuhteet osoittavat henkilön vähän aikaisemmin tehneen rikoksen. Yksityishenkilö voisi suorittaa kiinnioton silloinkin, kun hän tapaa rikosentekijän pakenemasta havaittuaan aiemmin tekijän verekseltä tai saatuaan tekijän henkilöllisyyden tietoonsa. Tällöin kiinniottamisen edellytyksenä on Helmisen, Lehtolan ja Virolaisen mukaan kuitenkin, että rikoksesta on kulunut vain tunteja eikä vuorokausia.<sup>828</sup> Majanen on puolestaan katsonut, että kiinniotettava on tavattu pakenemasta, jos on olemassa riittävä varmuus, että juuri pakeneva henkilö on vähän aikaisemmin tehnyt rikoksen. Esimerkkinä tästä Majanen esittää tilanteen, jossa verekseltä tavattu rikosentekijä pääsee pakenemaan ja kolmas henkilö saa tästä pakenemisesta tiedon ryhtyen kiinniottotoimenpiteisiin.<sup>829</sup>

Kiinniottamiseen ryhtyminen edellyttää, että rikoksesta voi seurata vankeutta, mutta myös laissa erikseen mainitut sakkorikokset oikeuttavat kiinniottoon. Tällaisia ovat lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottoriajoneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko ja lievä petos. Merkitystä ei ole sillä, että rikoksesta käytännössä seuraisi vain sakkoa vankeuden sijasta. Riittävää siis on, että vankeus on säädetty rikoksesta vaihtoehdokseksi rangaistuslajiksi.

Edellä mainittujen sakkorikosten yrityksistä ainoastaan näpistyksen yritys on rangaistava teko. Käytännössä tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että henkilöä, joka on ryhtymässä töhrimään rakennuksen seinää luvatta, ei voida ennen töhryjäljen ilmestymistä ottaa kiinni, joskin hätävarjelutoimet töhrimisen estämiseksi lienevät tietyin edellytyksin mahdollisia. Oikeuttaako sitten näpistyksen yritys kiinniottamiseen? Lain sanamuodon mukaan vain täytetty teko voi tulla kyseeseen. Toisaalta taas niiden rikosten yritys, joista on rangaistukseksi säädetty vankeutta, oikeuttavat kiinniottamiseen. Myöskään ei ole saatavissa suoranaista tukea sille näkemykselle, että näpistyksen yritys olisi täytettyä tekoa niin paljon vähemmän moitittava, että kiinniotto-oikeus ei ulottuisi siihen. Lisäksi näpistyksen yrityksen rajaaminen kiinniotto-oikeuden ulkopuolelle voisi johtaa myös käytännön vaikeuksiin: kiinniottajan saattaa olla huomattavan vaikea arvioida, milloin teon tunnusmerkistö on kokonaisuudessaan täytetty. Pakkokeinolain perusteluistakin on saatavissa epäsuoraa tukea sille, että näpistyksen yritys oikeuttaisi ryhtymään kiinniottamiseen: kiinniotto-oikeuden ulottamista tiettyihin sakkorikoksiin on nimenomaisesti perusteltu rikosten törkeysasteen arvioimisen vaikeudella.<sup>830</sup> Jos näpistys oikeuttaa kiinniottamiseen sen vuoksi, että sitä on vaikea erottaa varkaudesta,

---

<sup>828</sup> Helminen – Lehtola – Virolainen 2002, s. 564 – 565.

<sup>829</sup> Majanen 1979, s. 187.

<sup>830</sup> HE 14/1985, s. 47.

yhä vaikeaa on erottaa näpistyksen yritystä varkauden yrityksestä. Kun kiinniottamisella toisaalta puututaan henkilön perustavanlaatuisiin vapausoikeuksiin, säännöstä olisi syytä tulkita suppeasti varsinkin, kun säännöksen sanamuoto viittaa näpistyksen suhteen vain täytettyyn tekoon. Vaikka pragmaattiset syyt puoltaisivatkin sitä, että kiinniotto-oikeus kattaisi myös näpistyksen yrityksen, perusoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää sanamuodon mukaista tulkintaa. Käytännössä ongelma ei liene suuri. Näpistykseen puututaan säännönmukaisesti kauppaliikkeissä vasta viimeisen maksamismahdollisuuden jälkeen. Kyse on siten lähes aina täytetystä teosta.

Kannasta, jonka mukaan näpistyksen yritys ei oikeuta kiinniottamiseen, seuraa käytännössä ongelmia. Ongelmallisimpana tilannetta voidaan pitää erilaisissa valintamyymälöissä, joissa vartijat pääasiallisesti suorittavat anastusrikoksista tai niiden yrityksistä epäiltyjen kiinniottoja. Kun pienissä liikkeissä rikoksen on katsottu tulleen täytetyksi vasta kassalinjan ylittämisen jälkeen, suuremmissa liikkeissä tilannetta on voitu arvioida toisin.<sup>831</sup> Jotta vartija voisi varmistua kiinniottonsa laillisuudesta, hänen olisi kaikissa tapauksissa syytä odottaa, että tekijä sivuuttaa viimeisen mahdollisen maksamispisteen. Normaalitapauksessa tätä aiempaan kiinniottamiseen ei ole syytäkään. Kuitenkin käsillä saattaa olla myös tilanne, jossa tekijä palauttaa liikkeessä selvästi haltuun ottamansa esineen huomattuaan vartijan tarkkailevan häntä. Kiinniotto-oikeuden epääminen näpistyksen yrityksestä johtaa käytännössä eräänlaiseen yrityksen ”laillistamiseen”, koska tekoon ei ennen kassakontrollia olisi mahdollista puuttua.<sup>832</sup>

Kauppaliikkeissä ongelmaksi saattaa käytännössä muodostua myös se, milloin anastusteko ylipäättään on edennyt yritysasteelle. Korkein oikeus on arvioinut asiaa ratkaisussa KKO:2008:81, jonka otsikkoteksti kuuluu seuraavasti:

A oli itsepalvelumyymälässä irrottanut hälyttimet kahdesta pelilaatikosta, piilottanut lasivitriinistä ottamansa viisi matkapuhelinta toisen hyllyyn ja poistunut sen jälkeen myymälästä. Kysymys siitä oliko A:n näytetty yrittäneen anastaa esineet ja oliko hän vapaaehtoisesti luopunut rikoksen täyttämisestä.

---

<sup>831</sup> Yrityksen ja täytetyn teon välisestä rajanvedosta ks. Lappi-Seppälä 2009b, s. 714. Ks. myös KKO 1998:44, jossa korkein oikeus katsoi tekijän syyllistyneen varkauden yritykseen, kun tämä oli anastustarkoituksessa tunkeutunut kauppaliikkeeseen ja kerännyt omaisuutta pahvilaatikoihin tai muovikasseihin poiskuljettamista varten ehtimättä yllätetyksi tulon jälkeen kuitenkin siirtää omaisuutta pois liikkeen tiloista. Kuitenkin ratkaisussa KKO 1995:197 korkein oikeus katsoi tekijän syyllistyneen varkauteen eikä vain sen yritykseen, kun tämä oli piilottanut anastustarkoituksin tavaratalon osastolta ottamansa esineet kassiansa. Merkitystä ei ollut sillä, oliko tekijä kiinni otettaessa ehtinyt poistua osastolta vai ei. Otsikkotekstistä poiketen korkein oikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että ”A oli omaisuus hallussaan jo poistunut kyseisten tuotteiden myyntiosastolta ja siten ehtinyt saattaa loppuun anastusaikomuksensa”. Tämän vuoksi teko ei ollut jäänyt yritykseksi.

<sup>832</sup> Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista puuttua vartijoiden näpistysrikoksista suorittamien kiinniottojen taloudelliseen merkitykseen. On kuitenkin oletettavaa, että merkittävä osa vuosittain tehtävistä näpistyksistä tapahtuu nimenomaan kauppaliikkeissä, joissa suorite-  
tuista kiinnioista huomattava osa tehdään vartijoiden toimesta.

Korkein oikeus katsoi A:n syyllistyneen varkauden yritykseen. Hälyttimien irrottamiselle ja matkapuhelinten piilottamiselle sekä sen jälkeiselle poistumiselle myymälästä ei ollut tullut ilmi muuta järkevää syytä kuin että A:lla oli ollut tarkoitus tulla myöhemmin noutamaan esineet. A:n anastustarkoituksesta ei siten jäänyt järkevää epäilyä. Näillä toimilla A oli aloittanut rikoksen tekemisen. Kun A oli toimenpiteillään olennaisesti heikentänyt itsepalvelumyymälässä anastusten estämiseksi käytettyjen valvontakeinojen tehoa, hän oli saanut aikaan vaaran rikoksen täyttymisestä, joten teko oli edennyt yritysasteelle. A ei ollut myöskään rikoslain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti luopunut yrityksestä, koska puhelinten piilottaminen ja niiden jättäminen piiloon viittasi siihen, että A oli jo alun perin suunnitellut kiinnijäämisriskin pienentämiseksi noutavansa tavarat myöhemmin.

Hieman vastaavan ongelman kuin kysymys näpistyksen yrityksen ja kiinniotto-oikeuden suhteesta muodostaa kysymys kiinniottamisen mahdollisuudesta muun osallisuuden kuin tekijäntoimen suhteen. Halijoki on katsonut, että kiinniotto-oikeus koskee myös yllyttäjää ja avunantajaa ja perustelee tätä sillä, ettei heidän erottamisensa tekijästä ole kiinniotto-tilanteessa helppoa. Hänen mukaansa ei ole myöskään kielellisiä esteitä pitää yllyttäjää tai avunantajaa säännöksen tarkoittamalla tavalla tekijänä.<sup>833</sup> Olen samaa mieltä tältä osin Halijoen kanssa. Jos lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut rajata kiinniotto-oikeus kattamaan ainoastaan varsinainen tekijäntoimi, lainvalmisteluasiakirjoissa olisi mainittu asiasta. Lisäksi on otettava huomioon kiinniottamista koskevien säännösten tarkoitus. Ei ole mitään syytä arvioida eri osallisuusmuotoja kiinniottamisen suhteen keskenään eri tavalla. Säännöksessä käytettyä ilmaisua ”rikosentekijä” ei myöskään liene valittu nimenomaan osallisuusopin vaikutusten korostamisen näkökulmasta. Vaikka olen päätenyt supistavaan tulkintaan sen suhteen, kattaako kiinniottamisoikeus myös näpistyksen yrityksen, nyt käsiteltävänä oleva kysymys eroaa tästä sikäli, että avunantajaa ja yllyttäjää voidaan pitää rikoksen tekijöinä säännöksen tarkoittamassa mielessä. Yleisimminkin on huomattava, että vaikka kiinniottamisessa on kyse henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja liikkumisvapauteen puuttuvasta toimesta, tarkoituksena on vain turvata rikosasian päätyminen viranomaiskäsitteelyyn. Jos yksityishenkilöltä – tai edes poliisilta – vaadittaisiin kiinniottilanteessa tuomitsemiskynnyksen ylittymiseen liittyvien seikkojen kattavaa arviointia, koko tuomioistuinmenettely kävisi tarpeettomaksi. Niinpä olisi kohtuutonta edellyttää kiinniottajan kykenevän arvioimaan esimerkiksi sitä, milloin rikokseen myötävaikuttaneen henkilön kokonaispanos rikoksen tekemisessä on niin suuri, että häntä voidaan pitää avunantajan sijasta tekijänä.

---

<sup>833</sup> Halijoki 2004, s. 192 – 193.



LYTP:n ja pakkokeinolain mukainen kiinniotto-oikeus kattaa myös oikeuden ottaa kiinni henkilö, joka viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan on pidätettävä tai vangittava. Poliisilain 12 §:ssä etsintäkuulutetut on jaettu niihin, jotka on vangittava tai otettava säilöön sekä muihin etsintäkuulutettuihin. Vartijan ja jokamiehen kiinniotto-oikeus rajoittuu ensin mainittuihin. Se ei kata tätäkään ryhmää kokonaisuudessaan, koska henkilö voidaan määrätä otettavaksi säilöön muulloinkin kuin silloin, kun hänet on pidätettävä tai vangittava. Etsintäkuulutettujen rekisteriä ylläpitää keskusrikospoliisi. Käytännössä yksityishenkilö ei voi olla perillä henkilön etsintäkuulutuksesta muussa kuin siinä tapauksessa, että poliisi on hänelle asiasta tiedottanut.<sup>834</sup>

Vartija ei tosiasiallisesti ole aina sellaisessa asemassa, että hänellä olisi vailla vartioimisliikkeen toimeksiantajan ohjeita mahdollisuus harkita itsenäisesti sitä, miten hän tilanteessa toimii. Kuitenkaan vartijan saamilla ohjeilla ei tämän toimivaltuuksia voida laajentaa siitä, miten ne lain perusteella muutoin määräytyisivät. Kiinniottamisen edellytykset määräytyvät siten kaikissa tapauksissa LYTP 28 §:n 2 momentin mukaisesti.

Vartijan saamien ohjeiden ja hänen toimivaltuuksiensa välistä mahdollista ristiriitaa valaisee eduskunnan oikeusasiamiehen 30.3.2007 antama ratkaisu Dnro 3285/4/04 kanteluun päihytyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristämistä ja omaisuuden haltuunottoa terveyskeskuksessa koskevassa asiassa. Kantelija oli arvostellut Turun terveyskeskuksen päivystyksen hoitajien ja vartijan menettelyä. Kantelun mukaan hoitajat olivat pyytäneet vartijaa laittamaan kantelijan putkaan, jossa tämä oli joutunut olemaan n. 40 minuuttia. Tätä ennen kantelijan henkilökohtaiset tavarat oli takavarikoitu. Kantelija katsoi mm, että kysymyksessä oli ollut laiton vapaudenriisto.

Oikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan kantelija oli tuotu ambulanssilla terveyskeskuksen päivystykseen kantelijan kaaduttua kotonaan ja saatua vammoja. Päivystyksessä kantelija oli hoitajan merkintöjen mukaan käyttäytynyt aggressiivisesti huutaen ja heittäen hoitajaa kaarimaljalla, minkä vuoksi hoitaja oli soittanut vartijan paikalle. Kantelija suljettiin vastustelustaan huolimatta lukittuun ja kameravalvottuun huoneeseen hoitohenkilökunnan ja vartijan toimesta. Ennen tätä kantelijalta oli otettu pois hänen henkilökohtainen omaisuutensa. Päivystyksestä vastanneen lääkärin mukaan tapahtumahetkellä oli noudatettu Turun kaupungin terveystoimen ohjeistusta aggressiivisen potilaan hoidon periaatteista. Ohjeen mukaan aggressiivinen potilas asetettiin eristykseen, jos

---

<sup>834</sup> Ottaen huomioon vartijan itsenäistä kiinniotto-oikeutta koskevan LYTP 28 §:n 2 momentin säännöksen syntyhistorian, on ymmärrettävää, että säännös on identtinen jokamiehen kiinniotto-oikeuden kanssa myös etsintäkuulutetun kiinniottamisen suhteen. Kuitenkin voidaan kysyä, miten etsintäkuulutetun kiinniottaminen käytännössä voisi palvella vartijan omaisuuden vartiointiin, henkilön koskemattomuuden suojaamiseen tai rikoksen paljastamiseen liittyvässä tehtävässä. Mielestäni etsintäkuulutetun kiinniottaminen ns. jokamiehen toimesta palvelee pikemminkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä.



”hän on terveydentilansa johdosta seurannan tarpeessa, mutta häntä ei voida aggressiivisuutensa vuoksi hoitaa tavallisessa potilashuoneessa tai tarkkailussa”. Eristyspäätöksen teki ohjeistuksen mukaan lääkäri ja ainakin lääkärin hyväksyntä eristykselle oli pyydyttävä välittömästi eristyksen jälkeen.

Oikeusasiamies totesi, ettei laissa ole säännöstä, jonka mukaan potilaan eristäminen hänen tahtonsa vastaisesti olisi mahdollista esimerkiksi terveyskeskuksen päivystyksessä. Potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamista ei voitu laajentaa terveydenhuollon toimintayksikön omalla ohjeistuksella. Edellämainittu ohjeistus oli siten sekä perustuslain 7 §:n että potilaslain 6 §:n vastainen. Terveystoimi ei myöskään voinut ohjeistaa vartijaa suorittamaan vastoin lakia olevaa toimenpiteitä. Oikeusasiamiehen mukaan tilanteessa olisi pitänyt kutsua poliisi paikalle, jos potilaan käytöksen vuoksi oli ollut tarpeen suojata muita potilaita tai henkilökuntaa eikä muita lainmukaisia keinoja ollut käytettävissä.

Vaikka hoitajat olivat oikeusasiamiehen käsityksen mukaan toimineet ohjeistusta noudattamalla lainvastaisesti, oikeusasiamies ei pitänyt kohtuullisena edellyttää, että heidän olisi tullut tilanteessa toimia vastoin ohjeita. Oikeusasiamies katsoi myös vartijan menettelyn kuuluvan toimivaltansa piiriin, koska kyse oli julkisesta hallintotehtävästä. Hän perusteli tätä myös sillä, että toimeksiantaja oli julkisyhteisö, että toimeksiantosopimuksen mukaan vartioimisliikkeen tehtävänä oli vartioida turvallisuutta kohteessa, jossa annetaan julkista terveydenhuoltoa ja että kyse oli vartijan menettelystä tilanteessa, jossa tämä oli turvannut terveydenhuollon ammattihenkilöitä heidän kohdistaessaan potilaaseen toimenpiteitä.<sup>835</sup> Kun itse eristäminen oli oikeusasiamiehen käsityksen mukaan lainvastainen, ei myöskään vartijan toiminta voinut olla tilanteessa lainmukaista. Oikeusasiamies katsoi kuitenkin, ettei vartija ollut toiminut tilanteessa itsenäisesti. Ennen kaikkea oikeusasiamiehen mielestä ei voitu ”edellyttää, että vartija olisi tapahtumahetkellä kyseenalaistanut hoitohenkilökunnan toimien lainmukaisuuden”. Tämän vuoksi asia ei antanut tältä oikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin. Koska yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonta kuitenkin kuuluu sisäasiainministeriölle, oikeusasiamies saattoi käsityksensä vartioimisliikkeen ohjeistuksen lainvastaisuudesta tiedoksi sisäasiainministeriölle.

Tilannetta olisi käsitykseni mukaan ollut mahdollista arvioida myös toisin. Lienee selvää, että sairaalan ohjeet ovat olleet lainvastaiset ja toiminnan perustamista niihin ei voida pitää asianmukaisena. Tapaustiedoista ei tarkemmin

---

<sup>835</sup> Itse olen oikeusasiamiehen kanssa samaa mieltä siitä, että vartijan menettelyn arvioiminen kuuluu hänen toimivaltansa piiriin. Kuitenkaan sillä, onko toimeksiantaja julkisyhteisö, ei ole mielestäni arvioinnissa merkitystä. Vartija voi käsitykseni mukaan käyttää julkista valtaa silloinkin, kun toimeksiantajana on yksityinen taho. Mainittakoon vielä, että ratkaisussa käytetty termi vartijan tehtävästä – turvallisuuden vartioiminen – on sikäli erikoinen, että LYTP:n mukaan vartioimisliiketoiminta voi käsittää omaisuuden vartiointia, henkilön koskemattomuuden suojaamista tai rikoksen paljastamista. ”Turvallisuuden” vartioiminen viittaisi pikemminkin LYTP 9 §:ssä kiellettyyn yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Tosiasiassa toimeksiantosopimuksessa lienee ollut kyse hoitohenkilökunnan koskemattomuuden suojaamisesta.

selviä, miten potilaan aggressiivinen käytös on ilmennyt. Käsitykseni mukaan kuitenkin se, että potilas on heittänyt hoitajaa kaarimaljalla, johtaa mahdollisuuteen arvioida tilannetta LYTP 28 §:n 2 momentin mukaisen kiinniottamisen edellytysten kannalta. Voitaneen olettaa, että kysymyksessä on ollut pahoinpitelyrikoksen yritys, joka johtaa oikeuteen ottaa rikoksesta verekseltään tavattu henkilö kiinni. Jos vartijan tehtävänä on sairaalassa nimenomaan suojata hoitohenkilöstön koskemattomuutta, kiinniottaminen rikoksen perusteella olisi ilmentänyt tuon tehtävän suorittamista. Kuitenkaan vartijalla ei olisi ollut säilöönotto-oikeutta siinäkään tapauksessa, että kiinniottamisoikeuden olisi katsottu olleen olemassa. Tapaus osoittaa joka tapauksessa niitä vaikeuksia ja jännitteitä, joita potilaan hoidon ja tämän rajoittamisen välillä saattaa ilmetä.

Kiinniottamisen edellytysten erottaminen voimakeinojen käytön edellytyksistä on tärkeää. Tässä suhteessa valaisevana ratkaisuna voidaan pitää korkeimman oikeuden ratkaisua KKO 2007:87. Ratkaisun otsikko kuuluu seuraavasti:

Kiinniotettava rikoksenteikijä oli kiinniottajalle entuudestaan tuttu. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että pahoinpitelyn kohteeksi joutuneella henkilöllä oli ollut jokamiehen kiinniotto-oikeus, mutta pippurikaasun suihkuttaminen ei ollut voimakeinona tarpeellinen ja puolustettava. Kiinniottajan katsottiin syyllistyneen pahoinpitelyyn.

Syyttäjä oli tapauksessa vaatinut A:lle rangaistusta siitä, että tämä oli, B:n ensin lyötyä A:ta nyrkillä kasvoihin ja lähdettyä juosten karkuun, ajettuaan B:tä takaa ja tavoitettuaan hänet tyhjentänyt kaasusumuttimen sisällön tämän kasvoille. Käräjäoikeus oli katsonut, ettei vastuuvapausperusteita voida soveltaa ja tuominut A:n pahoinpitelystä. Hovioikeus, jossa A oli vaatinut syytteen hylkäämistä, puolestaan katsoi, että kysymys oli sinänsä ollut verekseltä tavatun rikoksenteikijän kiinniottamisesta. Hovioikeus kuitenkin katsoi lain esitöihin viitaten, että koska A oli tuntenut B:n entuudestaan, hänellä ei ollut jokamiehen kiinniotto-oikeutta, vaan hänen olisi tullut jättää kiinniottaminen viranomaisten tehtäväksi. Hovioikeus pysytti käräjäoikeuden tuomion muutoin mutta alensi rangaistusta.

Korkein oikeus puolestaan katsoi, että A:lla on tilanteessa ollut jokamiehen kiinniotto-oikeus. Se totesi, että laissa on erikseen säädetty kiinniotto-oikeuden edellytyksistä ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön kiinniottamisen yhteydessä. Tuomioistuimien otti kantaa mm. lain esitöihin, joihin hovioikeuskin oli viitannut. Eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 28/2002 oli todettu paitsi että pakenevan kiinniottamisessa käytettävien voimakeinojen on oltava lievempiä kuin vastarintaa kohdattaessa myös että tunnistetun pakenijan kiinniottamisessa tulee ensisijaisesti turvautua viranomaisten apuun. KKO katsoi, että joissakin tilanteissa voi merkitystä olla sillä, että kiinniottaja tuntee kiinniotettavan. Huomiota on oikeuden mielestä kiinnitettävä kuitenkin myös siihen, ”millä todennäköisyydellä ja kuinka nopeasti kiinniottamisen voidaan vallitsevista olosuhteista ennakoita tapahtuvan viranomaisten toimesta siten, että kiinniotettavan pakoon pääseminen ei kohtuuttomasti vaikeuta tapahtumakulun selvittämistä”. Kun poliisi oli jo kutsuttu paikalle ja tapahtumapaikkana oli Helsingin ydinkes-

kusta, poliisiin voitiin korkeimman oikeuden mielestä olettaa saapuvan nopeasti paikalle. Poliisi olikin tullut paikalle A:n ollessa suihkuttamassa kyynelkaasua B:n kasvoille. Kun B:n käyttäytyminen ei myöskään ollut edellyttänyt kyynelkaasun käyttämistä, merkitystä voitiin antaa myös sille, että A tunsi B:n. A:n käyttämä voimakeino ei korkeimman oikeuden mielestä ollut tarpeellinen ja puolustettava, minkä vuoksi se pysytti hovioikeuden päätöksen ennallaan.<sup>836</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisu on merkittävä useissa eri suhteissa. Ensinnäkin KKO katsoi, että A ei voinut kieltoerehdyksenä vedota siihen, ettei hän tuntenut lakivaliokunnan mietinnön sisältöä. Näkemystään tuomioistuimien ei mitenkään perustellut.<sup>837</sup> Toiseksi korkein oikeus totesi, että käsillä ei ollut myöskään anteeksiantoperustetta mm. sen vuoksi, että A oli saanut vartijan koulutuksen. Tässä suhteessa korkeimman oikeuden näkemys vastaa RL 4 luvun 6 §:n 3 momentin säännöstä anteeksiantoperusteesta. Säännöksessä nimenomaan todetaan, että tekijän asema ja koulutus on otettava huomioon anteeksiantoperusteen käsilläoloa arvioitaessa. Keskeistä päätöksessä on kuitenkin se, että korkein oikeus katsoi kiinniottamisen itsessään voivan käsittää vähäisen ruumiillisen koskemattomuuden loukkaamisen tai liikkumisvapauden rajoittamisen. Korkein oikeus oli toki erottanut kiinniottamisen edellytykset ja oikeuden käyttää voimakeinoja.<sup>838</sup> Se perusteli tätä sillä, että jos ”kiinniotettava ei kuitenkaan vapaaehtoisesti antaudu tai jää paikalle, kiinniottaminen voi edellyttää myös fyysistä kiinni pitämistä tai irti riuhtaisemisen estämistä”. Tuomioistuimien viittasi myös kumottuun RL 3 luvun 8 §:n 4 momentin voimakeinojen käyttöä koskevaan säännökseen, jonka mukaan sillä, joka ”oli ottanut toisen kiinni”, oli oikeus voimakeinojen käyttöön, jos kiinniotettu teki hänelle vastarintaa. Tämän sanamuodon KKO katsoi ilmentävän sitä, että voimakeinoilla tarkoitetaan jotain muuta kuin kiinniottamiseen sinänsä jo välttämättä sisältyvää liikkumisvapauden tai ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumista.

Korkeimman oikeuden ratkaisua voidaan viimeksi mainitussa suhteessa myös kritisoida. Mielestäni kumotun lain sanamuoto ei ilmennä korkeimman oikeuden siitä tekemää johtopäätöstä. Kiinniottamiseen ei välttämättä sisälly liikkumisvapauden tai ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumista vaan se

---

<sup>836</sup> Tapauksessa ei ollut kysymys käytetyn pippurikaasusumuttimen laillisuudesta. Matikkala on kuitenkin pitänyt tapauskommentaarissaan mielenkiintoisena kysymyksenä sitä, voiko sumuttimen mukanaapidon laillisuudella olla merkitystä voimakeinojen käytön edellytysten tulkinnassa. Ks. Matikkala 2008, s. 150. Kysymys voitaneen käytännössä muotoilla koskemaan sitä, missä tilanteissa laittomilla voimankäyttövälineillä toteutettua voimakeinojen käyttöä voidaan pitää puolustettavana.

<sup>837</sup> Matikkala on tapauskommentaarissaan kiinnittänyt tähän huomiota todeten, että ratkaisussa olisi kieltoerehdysnäkökulmaa voinut hiukan avata. Ks. Matikkala 2008, s. 150

<sup>838</sup> Hovioikeus ei ollut tähän kyennyt, vaan oli siitä, että tunnistettua pakenijaa kohtaan ei voi käyttää voimakeinoja, johtanut, että kiinniotto-oikeutta ei ollut tapauksessa ensinkään.

voi käsittää pelkästään uhan tällaisesta puuttumisesta. Vasta jos kiinniotettava yrittää paeta tai tehdä vastarintaa, hänen ruumiilliseen koskemattomuuteensa on syytä puuttua. Ongelmalliseksi KKO:n näkemyksen tekee ennen kaikkea se, että se häivyttää ja hälventää oikeuttamisperusteen ja siihen liittyvän voimakeinojen käytön välistä rajaa. Missä vaiheessa tilannetta on syytä arvioida voimakeinojen käytön edellytysten näkökulmasta, jää korkeimman oikeuden ratkaisussa hieman avoimeksi.

#### 6.2.4 *Kiinniotetun luovuttaminen poliisille*

Vartijan ja yksityishenkilön on viipymättä luovutettava kiinniottamansa henkilö poliisille. Lain sanamuoto on tässä suhteessa yksiselitteinen eikä kiinniot-tajalle näin jää yksittäistapauksessa harkintavaltaa sen suhteen, luovutetaanko henkilö poliisille vai ei. Poliisin toimenpiteet sen jälkeen, kun kiinniotettu on luovutettu poliisimiehelle, määräytyvät sen mukaan, onko pidättämiselle edellytyksiä vai ei.<sup>839</sup> Niinpä kiinniottamisen tarkoituksena on saattaa tekijä viranomaisten haltuun, jotta nämä voivat arvioida, mitä jatkotoimenpiteitä henkilön epäilty teko mahdollisesti aiheuttaa. Samalla poliisi voi suorittaa tarvittaessa arvion siitä, ovatko kiinniottajan toimet olleet lainmukaisia.

Laissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten luovutuksen poliisille on tapahduttava. Frände on katsonut, että kiinniotto-oikeus käsittää oikeuden pidätellä kiinniotettua paikalla, kunnes poliisi on saapunut.<sup>840</sup> Säännöksen sanamuoto ei kuitenkaan mielestäni estä sitä, etteikö kiinniottaja voisi myös viedä kiinni-otetun esimerkiksi poliisiasemalle. Toisaalta on kyseenalaista, onko kieltäytyminen seuraamasta kiinniottajan mukana sellaista vastarintaa, joka oikeuttaisi kiinniottajan käyttämään voimakeinoja. Tilanne on vastaava myös silloin, kun kiinniotettu kieltäytyy kauppaliikkeessä seuraamasta vartijaa liikkeen takahuoneeseen.

Kiinniottajalla ei ole mahdollisuutta jättää kiinniotettua luovuttamatta poliisille. Kirjallisuudessa Honkasalo on jopa katsonut, että henkilö, joka sinänsä laillisesti on ottanut toisen kiinni jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttäen, mutta ei ole tehnyt tästä ilmoitusta viranomaisille, syyllistyy laittomaan vangitsemiseen.<sup>841</sup> Honkasalon kanta on kuitenkin perustunut kumottuun RL 25 luvun 10 §:ään. Säännöksessä oli kriminalisoitu menettely, jossa joku oli ottanut toisen laillisesta syystä kiinni mutta menetellyt häntä kohtaan muulla tavalla kuin laillisesta vangitsemisesta oli säädetty. Nykyisissä RL 25 luvun vapaudenriistoa koskevilla säännöksillä ei tunneta vastaavaa tunnusmerkistöä.

---

<sup>839</sup> HE 14/1985, s. 47.

<sup>840</sup> Frände 2005, s. 162.

<sup>841</sup> Honkasalo 1970, s. 96.

Jos kiinniottajana on yksityishenkilö, hän ei käsitykseni mukaan syyllisty rikokseen jättäessään kiinniotetun luovuttamatta poliisimiehelle. Sen sijaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa olevaan vartijaan voitaneen tällaisessa tilanteessa soveltaa RL 40 luvun virkarikossäännöksiä.

Vaikka kiinniotetun jättämistä luovuttamatta poliisille ei olekaan pidettävä nyky säännösten perusteella vapaudenriistona, puutteellisin perustein suoritettu kiinniottaminen voi toki sinänsä tulla arvioitavaksi RL 25 luvun 1-2 §:n ja 6 §:n vapaudenriistoa koskevien säännösten nojalla. RL 25:6,2:n mukaisen tuottamuksellisen vapaudenriiston täyttymistä koskeva kysymys voi käytännössä tulla arvioitavaksi silloin, kun vartija tai järjestyksenvalvoja on ottanut toisen kiinni pitäen sitä oikeutenaan. Esimerkiksi edellä tekstissä mainituilla puutteellisilla perusteilla tehty kiinniottaminen ei kuitenkaan usein johda tunnusmerkistön täyttymiseen, koska säännöksessä edellytetään myös sitä, ettei vapaudenriiston aiheuttama vahinko tai haitta ole vähäinen. Useimmiten vahinko ja haitta jäänevät suhteellisen vähäisiksi edellä kuvatun kaltaisissa tapauksissa.

Kiinniottaminen ei käsitä kiinniotetun säilöäpito-oikeutta. Kysymyksen tekee kuitenkin hieman ongelmalliseksi se, että kiinniotossa joka tapauksessa on aina kyse vapaudenriistosta; kiinniotettu on siten tietyllä tavalla kiinniottajan ”säilössä”. Kielletyssä säilöäpidossa onkin kyse käsitykseni mukaan sellaisesta tilanteesta, jossa kiinniotettu jätetään lukittuun tilaan ilman, että kiinniottaja olisi itse samassa lukitussa tilassa fyysisesti paikalla. Tällainen säilöäpito voi mielestäni olla mahdollinen vain siinä tapauksessa, että sen katsotaan olevan puolustettavissa oleva keino RL 4:4:n hätävarjelusäännöksessä tarkoitetun hyökkäyksen torjumiseksi. Käytännössä keino voisi olla lievempi kuin väkivallan käyttäminen hyökkääjää kohtaan. Ongelmalliseksi keinon käyttämisen tekee kuitenkin se, että hätävarjelutoimet on välittömästi hyökkäyksen päätyttyä lopetettava. Kun hyökkääjä lukittuun tilaan joutuessaan on käytännössä pakotettu luopumaan sillä kertaa hyökkäyksestä, joudutaan kysymään, olisiko hänet ennen poliisin paikalle saapumista vapautettava tästä tilasta.<sup>842</sup>

Myös Halijoki on katsonut, ettei kiinniotto-oikeuteen kuulu säilöäpito-oikeus. Hän kuitenkin pitää epäselvänä, voitaisiinko kiinniotettu kuljettaa suljettuun säilöön odottamaan poliisin saapumista paikalle. Hän katsoo, että tuottamuksellisen vapaudenriiston tunnusmerkistö voi tällöin täytyä, mutta toteaa teon jäävän vähäisen haitan tapauksissa rankaisematta. Halijoki suhtautuu kuitenkin toisin tapauksiin, joissa kiinniotto on tapahtunut niin syrjäisessä

---

<sup>842</sup> Vastaava ongelma koskee myös käsirautojen käyttöä. Käsiraudat olisi viipymättä otettava pois talttuneelta henkilöltä. Kuitenkin saattaa olla oletettavissa, että vain käsiraudat estävät hyökkäyksen jatkamisen. Käsirautojen poistaminen saattaa johtaa hyökkäyksen jatkumiseen, vaikka ei voitaisikaan todeta, että hyökkäys olisi välittömästi odotettavissa RL 4:4:ssä edellytetyllä tavalla.

paikassa, että poliisin tulo paikalle kestää jonkin aikaa. Tällöin ”lienee kiinniotetun sulkemista suljettuun tilaan pidettävä oikeutettuna. Ei liene kohtuullista vaatia, että kiinniotetun olisi useampia tunteja oltava kiinniottajan välittömän silmälläpidon alaisena”.<sup>843</sup> Itse olen Halijoen kanssa eri mieltä. Myös tahallisen vapaudenriiston tunnusmerkistö voi täyttyä tilanteessa, jossa kiinniottaja sulkee kiinniotetun säilöön tietäen, ettei hänellä ole säilöissäpito-oikeutta. Toiseksi oikeus ottaa kiinniotettu säilöön ei voi riippua sellaisesta sattumanvaraisesta seikasta, kuinka pitkällä lähimmästä poliisipartiosta rikos on tapahtunut. Sinänsä on selvää, että useita tunteja kestävä odottaminen on kiinniottajan näkökulmasta kohtuutonta. Kohtuuttomuus ei mielestäni ole kuitenkaan peruste oikeuttaa kiinniottajaa niin syvälle menevään vapausoikeuteen puuttumiseen kuin säilöissäpitämiseen. Oikea keino – jos lain katsotaan johtavaan kohtuuttomaan lopputulokseen – on lain muuttaminen, ei sen rikkominen. Säilöissäpito-oikeudesta on siten kaikissa tapauksissa säädettävä lailla, joka läpäisee perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin.<sup>844</sup>

## 7 Turvallisuustarkastus

### 7.1 Järjestyksenvalvoja

Järjestyksenvalvojalla on vanhastaan ollut oikeus turvallisuustarkastukseen. Järjestyksenvalvojalain säätämiseen asti oikeus ei kuitenkaan koskenut kiinniotetulle tehtävää tarkastusta. Edelleen järjestyksenvalvojan tarkastusoikeus on huomattavasti laajempi kuin vartijalla, joka voi kohdistaa turvallisuustarkastuksen vain rikoksen perusteella kiinniottamaansa henkilöön. Järjestyksenvalvojan laajempi tarkastusoikeus perustuu niiden tilaisuuksien ja toimialueiden luonteeseen, joille ylipäätään voidaan asettaa järjestyksenvalvojia. Toisaalta järjestyksissä tarkoitettun vartijan turvallisuustarkastusoikeus vastaa vartijan vastaavaa oikeutta. Poliisimiehen poliisilain 22 §:n mukainen turvallisuustarkastusoikeus vastaa tietyllä tavalla järjestyksenvalvojan oikeutta: poliisin oikeus tarkastukseen voi liittyä toisaalta vapautteen kohdistuviin toimiin ja toisaalta tiettyihin kokouksiin, tilaisuuksiin ja tapahtumiin.

Järjestyksenvalvojan oikeus henkilöntarkastukseen perustuu JVL 8 §:n säännökseen:

Järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen var-

---

<sup>843</sup> Halijoki 2004, s. 189.

<sup>844</sup> Käsitykseni mukaan useita tunteja kestävä poliisin odottaminen ei koske pelkästään syrjäisiä seutuja, vaan on käytännössä mahdollista pääkaupunkiseudullakin.

mistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Tilaisuuden järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan antaman määräyksen nojalla tai jos muusta syystä on perusteltua aihetta epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopivalla tavalla.

Järjestyksenvalvojalla on 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun kiinnioton yhteydessä oikeus tarkastaa kiinni otettu sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla tämä voi vaarantaa säilössäpidon taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille.

Järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut 1 ja momentissa tarkoitetut esineet ja aineet. Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus ottaa pois hänen toimialueellaan olevalta henkilöltä tarkastuksessa tai muuten löydetty esine tai aine, jota voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sellaisella rikoksella uhkaamiseen taikka jonka tuominen alueelle on muuten lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan kielletty.

Pois otetut esineet ja aineet on viipymättä luovutettava poliisille taikka, jollei siihen ole lain mukaan estettä, palautettava omistajalleen tai haltijalleen hänen poistuessaan paikalta.

Tarkastuksen pääsääntönä on, että se suoritetaan metallinpaljastimella tai muulla vastaavalla teknisellä välineellä. Muulla tavoin tarkastuksen voi suorittaa ensinnäkin järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan antaman määräyksen nojalla. Tällainen määräys yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden osanottajien ja heidän mukanaan olevien tavaroiden tarkastuksesta voidaan antaa, jos se on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen soveliaita esineitä tai aineita tai päihdyttäviä aineita. Muutoin kuin teknisellä välineellä tehtävä tarkastus on mahdollinen myös silloin, jos järjestyksenvalvojalla itsellään on perusteltua aihetta epäillä henkilön pitävän hallussaan edellä mainittuja esineitä tai aineita. Myös järjestyksenvalvojan JVL:n perusteella suorittaman kiinnioton yhteydessä tarkastus voidaan suorittaa tällä tavalla.

Laissa ei ole säädetty, miten on meneteltävä siinä tilanteessa, että järjestyksenvalvojan metallinpaljastimella suorittamassa tarkastuksessa havaitaan tarkastettavalla mahdollisesti olevan mukana laissa tarkoitettuja kiellettyjä esineitä. Tällaisessa tarkastuksessa ongelmana on, että metallinpaljastin ei kykene erottelemaan kiellettyjä esineitä mahdollisista muista metalliesineistä. Ensisijaisena keinona tilanteessa on saada tarkastettava vapaaehtoisesti ottamaan esiin sellaiset esineet, joiden tämä arvelee aiheuttaneen paljastimen reagoinnin ja tarkastaa henkilö sen jälkeen metallinpaljastimella uudelleen. Jos henkilö kieltäytyy



uudesta tarkastuksesta tai jos metallinpaljastin edelleen reagoi, voitaneen ajatella perustellun epäilyn kynnyksen ylittyneen, jolloin järjestyksenvalvojalla on oikeus JVL 8 §:n 1 momentin mukaisesti tarkastaa henkilö muulla tavoin.

Lain perusteluissa on muulla teknisellä välineellä kuin metallinpaljastimella suoritetusta tarkastuksesta todettu, ettei röntgensäteilyä voida kohdistaa henkilöön vaan ainoastaan tämän mukana olevaan irtaimeen omaisuuteen. Järjestäjän tai poliisin määräyksestä suoritettavan tarkastuksen oli alun perin tarkoitus käsittää irtainten tavaroiden kuten laukkujen tarkastuksen mutta se ei olisi oikeuttanut henkilöntarkastukseen sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään.<sup>845</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä kokoontumislakia kuitenkin muutettiin siten, että myös henkilöntarkastus tehtiin mahdolliseksi. Valiokunta perusteli käsitystään sillä, että joissakin konserteissa ja urheilutapahtumissa noudatetun käytännön mukaisesti myös tilaisuuden osanottajat tarkastetaan vaatteiden päältä tunnustelemalla. Valiokunnan mukaan tällaista tarkastusta saattoivat edellyttää esimerkiksi kansainväliset urheilujärjestöt tai tilaisuudessa esiintyvät taitelijat. Valiokunta piti välttämättömänä, että tarkastuksesta säädetään lain tasolla, kun se siihen asti oli perustunut sopimuksenvaraiseen järjestelyyn. Valiokunta katsoi, että asiasta on säädettävä kokoontumis- eikä järjestyksenvalvojalaissa, koska kyse ”on vain yleisissä kokouksissa tai yleisötilaisuuksissa tietyin edellytyksin järjestettävästä tarkastuksesta eikä järjestyksenvalvojan kaikkia toimialueita kattavasta tarkastusoikeudesta”.<sup>846</sup> Valiokunnan viimeinen toive ei täysin toteutunut, koska valiokunnan lausunnon myötä henkilöntarkastusoikeus säädettiin JVL:ssa kattamaan paitsi ne tilanteet, joissa tarkastus perustuu poliisin tai järjestäjän kokoontumislain nojalla antamaan määräykseen myös tilanteet, joissa järjestyksenvalvoja itse tekee tarkastuspäätöksen perustellun epäilyn perusteella. Laissa ei ole kuitenkaan todettu, että järjestyksenvalvoja voisi tehdä tällaisen päätöksen ainoastaan kokoontumislaisissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa, vaan päätös voi koskea muitakin järjestyksenvalvojan toimialueita.

JVL:n perusteluissa on myös todettu, että järjestyksenvalvojalla olisi aina JVL 6 §:n mukaiset valtuudet kieltää tilaisuuteen pääsy henkilöltä.<sup>847</sup> Käytännössä tarkastuksesta kieltäytyvän pääsy voitaisiin estää lähinnä säännöksen 2 momentin 2-kohdassa mainitulla perusteella, jossa on kysymys siitä, ettei

---

<sup>845</sup> HE 148/1998, s. 17.

<sup>846</sup> PeVM 13/1998, s. 5. Valiokunnan voi sanoa tavallaan antautuneen kansainvälisten esiintyjien ja järjestöjen vaatimusten edessä. Vaikka valiokunta ei erillistä perusoikeuksien rajoitusedellytysten testiä säännöksen muuttamista esittäessään tehnyt, perusteluista voidaan päätellä valiokunnan pitäneen sinänsä hyväksyttävänä perusteena perusoikeusrajotukselle kansainvälisiä vaatimuksia, joilla ei välttämättä ole kunnollista normiperustaa.

<sup>847</sup> HE 148/1998, s. 17.



henkilö täytä järjestäjän tai alueen haltijan alueelle pääsemisen edellytykseksi asettamia ehtoja. Tarkastuksesta kieltäytyminen ei näet vielä käsitykseni mukaan oikeuta järjestyksenvalvojaa epäilemään, että henkilöllä on hallussaan kiellettyjä esineitä tai aineita.

JVL 8 §:n 1 momentin mukainen metallinpaljastimella tai muulla teknisellä välineellä tehty tarkastus voi kohdistua sekä alueelle pyrkivään että siellä jo olevaan henkilöön. Tarkastuksen luonteesta ja siitä, että sille ei ole asetettu erityisedellytyksiä, seuraa sinänsä, että järjestyksenvalvoja voi teknisin välinein tarkastaa kaikki alueelle pyrkivät henkilöt. Vaikka alueella jo olevaankaan henkilöön kohdistuvalle tarkastukselle ei ole asetettu erityisedellytyksiä, tarkastusoikeutta rajoittaa JVL 3 §:n 3 momentissa ilmaistu periaate, jonka mukaan järjestyksenvalvojan toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Täysin mielivaltaisista perusteista tehty, vain johonkin tai joihinkin alueella oleskelijoihin kohdistettu tarkastus ei täytä yhdenvertaisuuden vaatimuksia. Hieman ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, mihin toimiin järjestyksenvalvoja voi ryhtyä sellaisen alueella jo olevan henkilön suhteen, joka kieltäytyy järjestyksenvalvojan asianmukaisista perusteista suorittamasta tarkastuksesta. JVL 9 §:n voimakeinojen käytössännös oikeuttaa järjestyksenvalvojan voimakeinojen käyttöön mm. kiinniotetun tarkastamiseksi tai esineen tai aineen poisottamiseksi. Se ei kuitenkaan oikeuta voimakeinojen käyttöön muun kuin kiinniotetun tarkastamiseksi. Myöskään poistamisoikeutta koskevasta JVL 7 §:n 1 momentin säännöksestä ei ole löydettävissä suoraan sellaista perustetta, joka oikeuttaisi järjestyksenvalvojan poistamaan tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön. Käsitykseni mukaan järjestyksenvalvoja voinee turvautua kuitenkin JVL 6 §:n pääsyn estämistä koskevaan säännökseen. Voitaneen näet lähteä siitä, että jos olisi perusteita estää henkilön pääsy järjestyksenvalvojan toimialueelle, hänet voidaan vastaavista perusteista myös poistaa alueelta, jos hän on onnistunut alueelle pääsemään.

Henkilöntarkastus kattaa oikeuden tarkastaa henkilö sen varmistamiseksi, mitä tällä on vaatteissaan tai muutoin yllään. Järjestyksenvalvojan oikeus rajoittuu nimenomaan henkilöntarkastuksen kaltaisen tarkastuksen suorittamiseen siinäkin tapauksessa, että hänellä olisi oikeus tarkastaa henkilö muutoin kuin metallinpaljastimella tai muulla teknisellä välineellä. Oikeutta henkilönkatsastukseen kaltaiseen toimeen järjestyksenvalvojalla ei sen sijaan ole. Henkilönkatsastuksessa on JVL:n perustelujen mukaan kyse henkilön ruumiin tarkastamisesta tai siihen liittyvästä tutkimuksesta. Jos tarkastetaan, mitä henkilöllä on ihon ja vaatteiden välissä, kyse on henkilöntarkastuksesta samoin kuin

esimerkiksi silloin, kun henkilön peruukki tarkastetaan. Sen sijaan henkilönkatsastusta on ruumiinonteloiden tai vaikkapa tekojäsenten tarkastus.<sup>848</sup>

Henkilöntarkastuksen kaltainen tarkastus voidaan tehdä myös järjestyksenvalvojan JVL 7 §:n 2 momentin mukaisesti kiinniottamalle henkilölle. Käytännössä ongelmallista on se, että järjestyksenvalvojalla ei ole tarkastusoikeutta silloin, kun tämä on ottanut henkilön kiinni rikoksesta epäiltynä PKL 1:1:n mukaisesti. Kun vartijalla on tarkastusoikeus myös rikoksesta epäillyn tai etsintäkuulutetun kiinnioton yhteydessä, vastaava oikeus tulisi asiallisesti samoin perustein olla myös järjestyksenvalvojalla. Käytännön järjestyksenvalvojoitoiminnassa ei liene tavatonta, että tarkastus tehdään järjestyksenvalvojan toimesta kaikille kiinniotetuille riippumatta siitä, onko heihin kohdistuneen vapaudenriiston perusteena JVL 7 §:n 2 momentin vai PKL 1:1:n säännös.

Henkilöntarkastuksen kaltaisen tarkastuksen tarkoituksena on lain perustelujen mukaan järjestyksenvalvojan työturvallisuuden parantaminen. Lisäksi kiinniottamisen yhteydessä tehtävän tarkastuksen tarkoituksena on varmistaa kiinniotetun pysyminen järjestyksenvalvojan huostassa sekä estää kiinniotettua aiheuttamasta vaaraa itselleen tai muille.<sup>849</sup> Lain perusteluissa on myös todettu, että vaikka säännöksiä tarkastusta suorittavan järjestyksenvalvojan sukupuolesta ei lakiin sisällytetä, perusteellisessa tarkastuksessa tarkastajan ja tarkastettavan olisi oltava samaa sukupuolta. Tätä on perusteltu toiminnan asiallisuusvaatimuksella ja sillä, että myös viranomaisen suorittamassa henkilöntarkastuksessa on edellytetty samaa menettelyä.<sup>850</sup> Pohjolainen ja Majuri ovat edustaneet kantaa, jonka mukaan tarkastusta ei ensinkään saisi tehdä tarkastettavan kanssa eri sukupuolta oleva henkilö.<sup>851</sup> Itse en asettaisi näin pitkälle menevää vaatimusta. Tarkastuksen ratio huomioiden voidaan ylipäätään pitää kyseenalaisena vaatimusta siitä, että suorittajan olisi edustettava samaa sukupuolta kuin tarkastettava. Kyse on työturvallisuuteen liittyvästä oikeudesta, jonka suorittamisen olisi oltava mahdollista sellaisissakin tilanteissa, joissa järjestyksenvalvojat edustavat vain yhtä sukupuolta.<sup>852</sup>

Järjestyksenvalvojalla on JVL 8 §:n 3 momentin mukaan oikeus ottaa tarkastuksessa löydetyt kielletyt esineet tai aineet pois. Poisottamisoikeus kattaa myös sellaiset tarkastuksessa tai muutoin löydetyt esineet tai aineet, joita voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sillä uhkaamiseen. Myös esineet tai aineet, joiden tuominen alueelle on lain

---

<sup>848</sup> HE 148/1998, s. 18.

<sup>849</sup> HE 148/1998, s. 18.

<sup>850</sup> HE 148/1998, s. 18.

<sup>851</sup> Pohjolainen – Majuri 2000, s. 208.

<sup>852</sup> Myöskään poliisilain perusteluissa ei ole mainintaa siitä, että turvallisuustarkastusta suorittavan poliisimiehen olisi oltava tarkastettavan kanssa samaa sukupuolta.

tai sen nojalla annettujen määräysten mukaan kielletty, voidaan ottaa pois. Säännöksen poisottamisoikeus kattaa siis myös muutoin kuin tarkastuksessa havaittujen kiellettyjen esineiden tai aineiden poisottamisoikeuden. Esineen tai aineen olemassaolosta järjestyksenvalvoja voi saada esimerkiksi näköhavainnon ilman tarkastustakin. Myös sivullisen ilmoitusta voitaneen usein pitää riittävän luotettavana selvityksenä. Lain perustelujen mukaan järjestyksenvalvoja voisi ottaa henkilön taskuunsaakin piilottaman esineen tai aineen tämän taskusta, jos henkilön voidaan varmuudella todeta näin menetelleen. Kyse ei tällöin ole perustelujen mukaan henkilöntarkastuksesta.<sup>853</sup>

Poisotetut esineet ja aineet on järjestyksenvalvojan pääsääntöisesti luovutettava viipymättä poliisille. Kuitenkin silloin, jos siihen ei lain mukaan ole estettä, ne on palautettava omistajalleen tai haltijalleen hänen poistuessaan paikalta. Esimerkiksi laillisesti maahantuodut ja valmistetut alkoholijuomat on luovutettava takaisin haltijalleen edellyttäen, että tämä on ikänsä puolesta hallussapitoon oikeutettu.<sup>854</sup>

Sisäasiainministeriön asetuksessa järjestyksenvalvojan suorittamasta henkilöntarkastuksesta ja säilöissäpidosta on eräitä tarkempia säännöksiä tarkastuksen suorittamisesta sekä haltuun otettujen esineiden ja aineiden säilyttämisestä ja luovuttamisesta. Tarkastus on asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan suoritettava hienotunteisesti, vähimmän haitan periaatetta noudattaen sekä sukupuolisiveellisyyttä vaalivalla tavalla. Säännös on nähdäkseni sikäli tarpeeton, että mainitut velvollisuudet olisi voitu johtaa JVL 3 §:n mukaisista toiminnoista noudatettavista periaatteista.

Melko ongelmallisena voidaan pitää asetuksen 1 §:n 2 momentissa järjestyksenvalvojalle asetettua velvoitetta tarkastuksen suhteen silloin, kun kohteena olevalta joudutaan tarkastuksen suorittamiseksi riisumaan muuta vaatetusta kuin päällysvaatteita. Tarkastus on tällöin paitsi suoritettava erillisessä tilassa myös suoritettava samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa olevan järjestyksenvalvojan toimesta. Lisäksi paikalla on oltava samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa oleva todistaja. Käytännössä säännös merkitsee sitä, että tilaisuudessa, jossa ylipäätään aiotaan tällaisia tarkastuksia suorittaa, on oltava kumpaakin sukupuolta olevia järjestyksenvalvojia vähintään kaksi, joten järjestyksenvalvojen vähimmäismäärä on aina neljä. Myös JVL 8 §:n säännöksen tarkoituksen voi sanoa tietyllä tavalla sotivan asetuksessa asetettua saman sukupuolen vaatimusta vastaan: oikeutta henkilöntarkastukseen on pidettävä tietyllä tavalla yleisön turvallisuuteen ja järjestyksenvalvojan työturvallisuuteen liittyvänä keinona, jota ei tulisi asettaa riippuvaksi siitä, sattuvatko tarkastaja ja tarkastettava olemaan samaa sukupuolta vai ei.

Asetuksen 3 §:ssä on säädetty siitä, mitä haltuun otetuista esineistä ja aineista on kirjattava, miten niitä on säilytettävä ja kenelle ne on luovutettava.

---

<sup>853</sup> HE 148/1999, s. 18.

<sup>854</sup> HE 148/1999, s. 18.

Vastaavalla tavalla kuin silloin, kun järjestyksenvalvoja rikkoo säilössäpidosta asetuksessa annettuja määräyksiä, myöskään henkilöntarkastuksesta asetuksessa säädettyjen velvoitteiden laiminlyöntiä ei ole erikseen kriminalisoitu.

## 7.2 Vartija

Vartijalla on myös oikeus suorittaa kiinni ottamalleen henkilölle turvallisuustarkastus. Turvallisuustarkastusta koskee LYTP 28 §:n 3 momentin säännös:

Vartijalla on kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet tai aineet on luovutettava viipymättä poliisille.

Aiemmin vastaava oikeus on ollut poliisimiehellä ja järjestyksenvalvojalla. Poliisinkin oikeus turvallisuustarkastukseen perustui tavanomaiseen oikeuteen ennen vuotta 1987, jolloin poliisilakiin lisättiin turvallisuustarkastuksen oikeuttava 21b §.<sup>855</sup> Aiemmin vartija on voinut käytännössä suorittaa turvallisuustarkastuksen rikoslain hätävarjelussäännöksen edellytysten täytyessä.<sup>856</sup> Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain perusteluissa ei turvallisuustarkastuksen käsitettä ole määritely. Lain perusteluissa on kyllä todettu, mihin turvallisuustarkastuksella pyritään mutta itse tarkastuksen laajuudesta on todettu ainoastaan, että ”vartija voisi tarkastaa sekä kiinniotetun että hänen mukanaan olevat tavarat”.<sup>857</sup> Myöskään poliisilain perusteluista ei ole saatavissa valaistusta asiaan, vaikka poliisilain 22 §:n säännös onkin asiallisesti varsin samansisältöinen kuin vartijan turvallisuustarkastusta koskeva säännös. Kysymyksellä on sikäli merkitystä, että vastauksesta riippuen kiinniotetun tarkastaminen voi merkitä joko hyvin perinpohjaista tai aivan ylimalkaista tarkastusta tai kaikkea mahdollista näiden väliltä.

Turvallisuustarkastuksen rajojen voidaan päätellä määräytyvän sen mukaan, mihin kiinniotetun henkilön voidaan perustellusti epäillä voivan katkeä esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille.

<sup>855</sup> Lisäyksen syyksi ilmoitettiin hallituksen esityksen perusteluissa lyhyesti ainoastaan, että ”ei voida pitää asianmukaisena, että poliisin oikeus sen (turvallisuustarkastuksen) suorittamiseen on osittain vain tavanomaisen oikeuden varassa”. HE 14/1985, s. 78.

<sup>856</sup> Melko pitkälle menevän tulkinnan hätävarjelun aikarajoista esitti eduskunnan hallintovaliokunta, joka todetessaan, että ”vartija on voinut jo nykyisin suorittaa turvallisuustarkastuksen rikoslain hätävarjelussäännösten nojalla silloin, kun on ollut ulkoisesti pääteltävissä, että kiinniotetulla on hallussaan vaarallisia esineitä”, jätti ottamatta huomioon, että vaarallisen esineen hallussapito ei vielä välttämättä merkitse välittömästi odotettavissa olevaa hyökkäystä. Ks. tästä HaVM 24/2001, s. 11.

<sup>857</sup> HE 69/2001, s. 76.

Pohtiessaan poliisin turvallisuustarkastusoikeuden rajoja Helminen, Lehtola ja Virolainen katsovat, että perusteellisen turvallisuustarkastuksen saa suorittaa vain tarkastettavan kanssa samaa sukupuolta oleva poliisimies, kun taas ”päällisin puolin tapahtuvan tarkastuksen saa asianmukaista häveliäisyyttä ja tahdikkuutta noudattaen tehdä eri sukupuoltakin oleva”.<sup>858</sup> Näkemys on sinänsä perusteltu ja sitä voidaan soveltaa myös vartijan toiminnassa jo sen vuoksi, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 12 §:ssä vartija on velvoitettu suorittamaan tehtävänsä aiheuttamatta kenellekään suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä. Sen, että perinpohjaisen tarkastuksen tekevä vartija on samaa sukupuolta kuin kiinniotettu, voidaan katsoa soveltuvan ns. vähimmän haitan periaatteeseen. Toisaalta vartija ei käytännössä voi valita kiinniottamansa henkilön sukupuolta; jos on olemassa perusteltu aihe perinpohjaiselle tarkastukselle, vartioimisliike ei välttämättä voi lähettää paikalle kiinniotettavan kanssa samaa sukupuolta olevaa vartijaa. Kun säännöksen rationa on vartijan työturvallisuuden lisääminen, ei voitane ajatella, että saavutettava työturvallisuustaso riippuisi siitä, sattuuko vartija olemaan tarkastettavan henkilön kanssa samaa sukupuolta vai ei. Edellä esitetystä ei myöskään voida päätellä, mitä ”perinpohjaisella tarkastuksella” tai ”asianmukaista häveliäisyyttä ja tahdikkuutta noudattaen” tehdyllä päällisin puolin tapahtuvalla tarkastuksella tarkoitetaan. Kun turvallisuustarkastus merkitsee sellaista puuttumista henkilön perusoikeuteen, jota kenellä tahansa yksityisellä ei ole, se olisi tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi tullut mielestäni määritellä laissa tarkemmin.

## 8 Järjestylain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan erityisasema

Järjestylain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan oikeusasema poikkeaa eräissä suhteissa muiden järjestyksenvalvojen oikeusasemasta. Pääsääntöisesti näin asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat muiden järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia suppeammat. Järjestylain perusteella asetetulla järjestyksenvalvojalla ei ole JVL 6 §:n mukaista oikeutta pääsyn estämiseen, JVL 7 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaista oikeutta poistaa henkilöä, joka jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn, JVL 7 §:n 3 ja 4 momentin mukaista oikeutta kiinniotetun henkilön säilöissäpitoon eikä JVL 8 §:n mukaista oikeutta turvallisuustarkastukseen. Toisaalta järjestylain perusteella asetetulla järjestyksenvalvojalla on oikeus JVL 8 §:ssä mainittua turvallisuustarkastusoikeutta suppeampi oikeus

---

<sup>858</sup> Helminen-Lehtola-Virolainen 2002, s. 256.

turvallisuustarkastukseen järjestyslain 23 §:n 2 momentin mukaisesti. Lisäksi järjestyslain perusteella asetetulla järjestyksenvalvojalla voi olla joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain mukaisia matkalippujen tarkastukseen liittyviä toimivaltuuksia.

Hallituksen esityksessä järjestyslaiksi järjestyksenvalvojalle oli esitetty annettavaksi pääsyn estämistä ja toimialueelle pyrkivän henkilön tarkastusoikeutta lukuun ottamatta samat toimivaltuudet kuin muillekin järjestyksenvalvojille. Pääsyn estämiseen ja toimialueelle pyrkivän tarkastusoikeuteen liittyvät toimivaltuudet liittyivät lain perustelujen mukaan lähinnä järjestyksen ylläpitämiseen kokoontumislain mukaisissa yleisötilaisuuksissa. Nämä toimivaltuudet eivät tämän vuoksi olleet tarpeellisia järjestyslaissa tarkoitettujen tehtävien suorittamisessa.<sup>859</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta puolestaan edellytti JVL 7 §:n 1 momentin 3-kohdassa mainitun poistamisvaltuuden ja säilöissäpitovaltuuden poistamista sillä perusteella, etteivät järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet voineet olennaisesti poiketa LYTP:n mukaisen vartijan toimivaltuuksista.

Niitä rajoituksia, joita järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin tehtiin JVL:n mukaisiin valtuuksiin verrattuna hallituksen järjestyslakiesityksessä ja perustuslakivaliokunnassa, voidaan pitää perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja perustuslain 124 §:n säännöksen näkökulmasta hyväksyttävänä. Lopputuloksena on kuitenkin ollut lainsäädännön systematiikan kärsiminen. Riippuen siitä, mille alueelle järjestyksenvalvoja on asetettu, hänen toimivaltuutensa saattavat vaihdella. Tätä asiaintilaa voidaan puolestaan pitää perusoikeuksien rajoitusten kannalta ongelmallisena. Ongelmaa on omiaan pahentamaan se, että lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä toimivaltuussäännökset jätettiin viittaussäännösten varaan.

Perustuslakivaliokunta piti viittaussäännöksiä ongelmallisina perusoikeusrajoituksiin kohdistuvan sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi. Se edellyttikin lausunnossaan, että viittaussäännökset ”tulee laatia itsenäisiksi eivätkä ne voi ehdotettuun tapaan jäädä pelkiksi viittauksiksi järjestyksenvalvojista annettuun lakiin”.<sup>860</sup> Hallintovaliokunta puolestaan ei ottanut suoraa kantaa siihen, miksi näin ei menetelty. Se näet tyytyi perustelemaan lähinnä sitä, miksi se hylkäsi perustuslakivaliokunnan toiveen sijoittaa järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia koskevat säännökset yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin. Hallintovaliokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että vartioimisliiketoiminnan ja järjestyksenvalvojatoiminnan välillä säilytetään periaatteellinen ero: ”Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta on valinnut hallituksen esitykseen sisältyvän linjan järjestyksenvalvojien toimival-

---

<sup>859</sup> HE 20/2002, s. 51.

<sup>860</sup> PeVL 20/2002, s. 5.

tuuksien perustamiselle järjestyksenvalvojista annettuun lakiin. Järjestyslaissa tarkoitettujen järjestyksenvalvojien toimivaltuudet ovat järjestyslaissa asetetuin rajoituksin järjestyksenvalvojista annetun lain itsenäisten toimivaltuussäännösten mukaiset.”<sup>861</sup>

Ymmärtääkseni perustuslakivaliokunta kuitenkin tarkoitti – riippumatta siitä, sijoitetaanko toimivaltuussäännökset järjestyslakiin vai yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin – että toimivaltuussäännökset olisi joka tapauksessa kirjoitettava ”auki”.

Perustuslakivaliokunnan muotoilemaan perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten testiin ei sisälly suoranaista vaatimusta siitä, että kansalaisten tulisi ymmärtää, mihin perusoikeusrajoituksiin julkista valtaa käyttävä henkilö misäkin tilanteessa on oikeutettu. Kuitenkin sitä, että samalla ammattinimikkeellä toimivalla järjestyksenvalvojalla voi toimialueestaan riippuen olla huomattavasti toisistaan poikkeavia toimivaltuuksia, voidaan pitää ainakin jossain määrin ongelmallisena sekä rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten että laajassa mielessä oikeusturvavaatimusten kannalta. Kirjallisuudessa esimerkiksi Viljanen on katsonut täsmällisyys-kriteerin viittaavaan yleisemminkin perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten mahdollisimman yksiselitteiseen formulointiin.<sup>862</sup> Vaikka järjestyslain perusteella asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet sinänsä onkin yksiselitteisesti formuloitu, voidaan kysyä, ovatko ne sitä suhteessa järjestyksenvalvoja-instituutioon kokonaisuutena.<sup>863</sup> Tarkkarajaisuusvaatimuksesta Viljanen puolestaan on todennut, että sen ”voidaan tavallaan katsoa edellyttävän perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien määrittelyä laissa siten, ettei synny epätietoisuutta siitä, onko jollakin viranomaisella lakiin perustuva valta puuttua yksilön perusoikeuksiin vai ei”.<sup>864</sup> Myös tässä suhteessa järjestyksenvalvojia koskevat toimivaltuussäännökset jättävät kokonaisuutena toivomisen varaa. Myös oikeusturvavaatimuksen voi laajassa mielessä katsoa olevan uhattuna: vaikka oikeusturvavaatimus yleensä on ollut tapana kohdistaa menettelylliseen oikeusturvaan, sen merkitys pienee välillisesti, jos vallitsee huomattava epätietoisuus siitä, onko oikeusturvaa ylipäätään syytä hakea vai ei.<sup>865</sup>

<sup>861</sup> HaVM 28/2002, s. 15.

<sup>862</sup> V-P Viljanen 2001, s. 117.

<sup>863</sup> Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Lahti, joka toteaa järjestyksenvalvonnan sääntelyn olevan sekavaa, koska siitä säädetään vaikeaselkoisesti ja päällekkäisesti useissa laeissa. Lahti muistuttaa olevan erityisen tärkeää, että muiden kuin viranomaisten toimivaltuuksista ja voimankäyttövaltuuksista säädetään tarkkarajaisesti ja selkeästi. Ks. Lahti 2005b, s. 2

<sup>864</sup> V-P Viljanen 2001, s. 117.

<sup>865</sup> On syytä olettaa, että ihmisille ylipäätään on epäselvää, mitä eroja vartijan ja järjestyksenvalvojan tehtävissä on. Ainakin ruotsalaisessa keskustelussa on pidetty ongelmana, etteivät ihmiset ole perillä vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävien ja toimivaltuuksien eroista. Ks. Ds 2003:50, s. 27.



Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain mukaisessa matkalippujen tarkastuksessa voi lain 6 a §:n mukaan olla apuna järjestyslain nojalla liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon asetettu järjestyksenvalvoja.<sup>866</sup> Toimeksiannon on tultava tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneelta julkisyhteisöltä ja sen on oltava osoitettu järjestyksenvalvojalle. Lain perustelujen mukaan ”sovittaessa järjestyksenvalvojen lippujen tarkastustehtävistä järjestyksenvalvojen työnantajana toimiva vartiointiliike hankkisi käytännössä asianomaiselta julkisyhteisöltä 1 momentissa tarkoitetun toimeksiannon palveluksessaan olevalle järjestyksenvalvojalle ja antaisi hänelle tarkastuspassin”.<sup>867</sup> Lain 6 a §:n 2 momentin mukaan puolestaan tarkastusmaksun perimisoikeuden saanut julkisyhteisö ja järjestyksenvalvojan työnantaja sopivat matkalipun tarkastuksessa avustavien järjestyksenvalvojen tehtävien suorittamisesta.<sup>868</sup>

Laista tai sen perusteluista ei tarkkaan ottaen ilmene, mitä tarkoitetaan järjestyksenvalvojen olemisella apuna matkalippujen tarkastuksessa. Lakivaliokunnan mielestä apuna olemista osoittaa mm. se, että järjestyksenvalvoja ei voi määrätä tarkastusmaksua. Kuitenkin jää epäselväksi, onko järjestyksenvalvojen aina oltava varsinaisten matkalipuntarkastajien välittömässä läheisyydessä vai voivatko he tarkastaa matkalippuja itsenäisesti ilmoittaen liputta matkustavista toisella asemalla olevalle matkalippujen tarkastajalle, joka saapuu määräämään tarkastusmaksun. Käsitykseni mukaan jälkimmäisen vaihtoehdon valitseminen johtaisi siihen, että järjestyksenvalvoja joutuisi pidättelemään henkilöä paikalla, kunnes tarkastaja olisi saapunut. Tämä puolestaan merkitsisi

<sup>866</sup> Eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota nimenomaan siihen, että oikeus olla apuna matkalippujen tarkastuksessa rajattiin nimenomaan järjestyslain perusteella asetettuihin järjestyksenvalvojiin. Näin järjestyksenvalvoja voidaan käyttää apuna matkalippujen tarkastuksessa vain silloin, kun järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on jo muutoinkin edellyttänyt järjestyksenvalvojen asettamista. Ks. LaVM 2/2006, s. 2.

<sup>867</sup> HE 167/2005, s. 13. Perustelujen mukaan järjestyksenvalvojen apu nopeuttaisi ja tehostaisi matkalippujen tarkastusta. Perusteluissa on viitattu ennen lain säätämistä vallinneeseen käytäntöön, jossa matkalippuja tarkastettiin yhteistyössä vartijoiden kanssa esim. Helsingin metrossa ja raitiovaunuissa. Perustelujen mukaan ”tarkastajat ja vartijat ovat tarkastustilanteessa yhtä aikaa paikalla, ja vartijat toimivat tarkastajien tukena ja antavat apua väkivaltatilanteissa. Järjestyslaki on selkeyttänyt tilannetta siten, että vartijat voidaan vähitellen korvata liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon asetetuilla järjestyksenvalvoilla”. Ks. HE 167/2005, s. 14. Kyse on näin ollut tyypillisestä mekanismista, jolla yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevat säännökset ovat syntyneet. Ensin on alettu toimia ja sitten on säädetty toiminnan mahdollistava laki. Ks. myös Lahti 2005b, s. 2. Lahti toteaa lain perusteluissa jääneen selvittämättä, mihin vartijoiden toimivaltuudet matkalippujen tarkastuksessa ovat perustuneet.

<sup>868</sup> Toimeksiannon kohdentumista suoraan järjestyksenvalvojalle on pidettävä erikoisena ratkaisuna. Lain mukaan järjestyksenvalvoja saa toimeksiannon, mutta tämän työnantaja sopii tehtävien suorittamisesta yhdessä tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön kanssa. Luontevampaa olisi ollut turvautua ratkaisuun, jossa toimeksianto annetaan suoraan järjestyksenvalvojan työnantajana olevalle vartiointiliikkeelle.



asiallisesti kiinniottamista. Tarkastuksessa apuna oleminen edellyttää siten sitä, että varsinainen matkalippujen tarkastaja on läheisyydessä. Vaikka järjestyksenvalvojalla on oikeus myös poistaa ilman asianmukaista matkalippua matkustava laiturialueelta, kyse ei ole lain tarkoittamalla tavalla apuna olemisesta, jos järjestyksenvalvoja suorittaa toimen itsenäisesti ilman tarkastajan paikallaoloa.

Lain 8 §:n 2 momentin mukaan matkustaja on velvollinen esittämään matkalippunsa järjestyksenvalvojalle. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että järjestyksenvalvoja on apuna matkalippujen tarkastuksessa. Asianmukaisen matkalipun esittämättä jättäneen matkustajan suhteen järjestyksenvalvoja voi säännöksen 3 momentin mukaan ryhtyä kahdenlaisiin toimenpiteisiin: hän voi joko ilmoittaa asiasta tarkastajalle tarkastusmaksun määräämistä varten tai ryhtyä lain 11 §:n 1 momentin mukaisiin toimenpiteisiin. Erikseen laissa on todettu, että järjestyksenvalvoja ei voi määrätä tarkastusmaksua. Oikeutta määrätä tarkastusmaksu pidetään lain perusteluissa merkittävänä julkisen vallan käyttönä.<sup>869</sup>

Järjestyksenvalvojan varsinaiset toimivaltuudet matkalippujen tarkastuksessa apuna olemisessa määräytyvät joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 11 §:n mukaisesti. Järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastajan pyynnöstä antaa matkustajan kiinniottamiseksi, poistamiseksi tai poliisin haltuun luovuttamiseksi tarvittavaa apua. Tarkastaja puolestaan voi ottaa kiinni ilman asianmukaista matkalippua olevan matkustajan, joka ei luotettavasti selvitä henkilöllisyyttään. Vaihtoehtoisesti tarkastaja voi poistaa tällaisen henkilön kulkuneuvosta tai laiturialueelta, ellei se matkustajan ikä ja muut seikat huomioon ottaen ole kohtuutonta tai aiheuta vaaraa matkustajan terveydelle.<sup>870</sup> Poliisin haltuun tarkastajan on luovutettava kiinniotettu silloin, jos henkilöä ei poisteta kulkuneuvosta tai laiturialueelta.<sup>871</sup>

Vaikka tarkastaja ei olisikaan esittänyt pyyntöä henkilön poistamisesta, järjestyksenvalvoja voi lain 11 §:n 1 momentin viimeisen lauseen mukaan poistaa matkaliputtoman matkustajan kulkuneuvosta tai laiturialueelta. Itsenäistä oikeutta ottaa tällainen henkilö kiinni järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole. Lain sanamuodon mukaan järjestyksenvalvojan itsenäinen poistamisoikeus koskee

---

<sup>869</sup> HE 167/2005, s. 18. Kun tarkastusmaksun määräämistä pidetään merkittävänä julkisen vallan käyttönä, tarkastusmaksutoimintaa ei myöskään voida ulkoistaa yksityiselle taholle PL 124 §:n rajoitussäännöksen vuoksi.

<sup>870</sup> Hieman erikoisena voidaan pitää sitä, että tietyin edellytyksin poistamista voidaan pitää niin kohtuuttomana, ettei sitä voida toteuttaa, mutta kiinniottamista eivät koske vastaavat rajoitukset, vaikka sitä on pidettävä poistamista pidemmälle menevänä puuttumisena henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen.

<sup>871</sup> Lain sanamuotoa voidaan pitää harhaanjohtavana: jos henkilö poistetaan kulkuneuvosta tai laiturialueelta, kyse on poistettavasta eikä kiinniotetusta henkilöstä. Riittävää olisikin, että laissa yksiselitteisesti säädettäisiin velvollisuudesta luovuttaa kiinniotettu viipymättä poliisin haltuun.

vain matkaliputtomia matkustajia. Myös perustelujen mukaan poistamisoikeus soveltuu ennen kaikkea tilanteisiin, joissa matkalippujen tarkastamisella pyritään ensisijaisesti liputta matkustamisen estämiseen eikä tarkastusmaksun määräämiseen ole mahdollisuutta. Perusteluissa on myös suoraan todettu, ettei järjestyksenvalvojan itsenäinen poistamisoikeus koske sellaisia matkustajia, joilla on matkalippu, vaikka järjestyksenvalvoja epäilisiikin lipun asianmukaisuutta.<sup>872</sup> Avoimeksi jää se, kuinka on meneteltävä tilanteessa, jossa henkilö esittää järjestyksenvalvojalle matkalipun, joka on selvästi väärennetty. Lain perustelujen valossa ei voitane päätyä muuhun lopputulokseen kuin siihen, ettei järjestyksenvalvojalla tällöin ole itsenäistä poistamisoikeutta. Toisaalta väärennysrikos saattaa johtaa siihen, että järjestyksenvalvojalle syntyy oikeus ottaa henkilö kiinni PKL 1:1:n perusteella. Lain perustelut jättävät avoimeksi myös kysymyksen siitä, missä tilanteissa järjestyksenvalvojalle voisi syntyä itsenäinen poistamisoikeus sen vuoksi, ettei tarkastusmaksun määräämiseen ole mahdollisuutta. Koska laissa lähdetään siitä, että järjestyksenvalvoja toimii tarkastajan apuna, käsitykseni mukaan lain ration vastainen olisi tilanne, jossa paikalla ei olisi tarkastusmaksun määräämiseen oikeutettua tarkastajaa.<sup>873</sup>

Lain 11 §:n 5 momentin erillissäännöksen mukaan matkalippujen tarkastuksessa avustava järjestyksenvalvoja toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla. Säännös on lain perustelujen mukaan otettu lakiin selvyiden vuoksi. Perustelujen mukaan ”tällainen viittaus olisi laillisuusperiaatteen kannalta tarpeen silloin, kun rikosoikeudellinen vastuu perustuu johonkin muuhun kuin virkamiesasemaan”.<sup>874</sup> Perustelut ovat mielestäni keskenään ristiriitaisia: Jos säännös otetaan lakiin ”selvyiden vuoksi”, sen luonne on pelkästään informatiivinen ja sen sisältämä velvollisuus tai vastuu olisi olemassa ilman säännöstäkin. Jos taas viittausta pidetään tarpeellisenä nimenomaan laillisuusperiaatteen vuoksi, vastuuta ei ilman säännöstä olisi olemassa. Tällöin voitaisiin vastaavasti ajatella, että virkavastuusta olisi tarpeen vartijoiden ja järjestyksenvalvojen kohdalla säätää aina erikseen niiden toimivaltuuksien osalta, joiden halutaan liittyvän virkavastuuseen. Periaatteessa rikosoikeudellinen virkavastuu seuraa suoraan rikoslain virkamiehen määritelmästä eikä kuvatun kaltainen erillis-

<sup>872</sup> HE 167/2005, s. 15.

<sup>873</sup> Jos maallikolle tuottaa vaikeuksia erottaa järjestyksenvalvojaa ja vartijaa toisistaan, samaa voidaan sanoa myös lainsäätäjistä. Lain perusteluissa on näet lain säätämisjärjestyksen osalta todettu mm. seuraavaa: ”Matkustajalla olisi ainoastaan velvollisuus esittää matkalippunsa järjestyksenvalvojalle. Vartija ilmoittaisi liputtomuudesta tarkastajalle, joka ryhtyisi toimenpiteisiin omien valtuuksiensa puitteissa. Jos vartija epäilee hänelle esitetyn lipun asianmukaisuutta, myös tästä olisi ilmoitettava tarkastajalle.” Ks. HE 167/2005, s. 18. Myös Lahti on kiinnittänyt huomiota siihen, että lain perusteluissa puhutaan vuorotellen järjestyksenvalvojasta ja vartijasta. Ks. Lahti 2005b, s. 2.

<sup>874</sup> HE 167/2005, s. 15.

sääntely olisi tämän vuoksi lainkaan tarpeen. Puhtaasti informatiivinen säännös saattaa olla paitsi tarpeeton myös harhaanjohtava. Kun säännöksessä todetaan järjestyksenvalvojan toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla suorittaessaan joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 8 §:n 2 momentissa mainittuja tehtäviä ja käyttäessään 11 §:n mukaisia oikeuksia, säännöksestä saattaa tulla sellainen kuva, ettei sanottu vastuu voisi aktualisoitua järjestyksenvalvojan suorittaessa muita lakiin perustuvia tehtäviään.<sup>875</sup> Toisaalta voidaan kysyä, missä määrin rikosoikeudellinen virkavastuu voi seurata pelkästään RL 40:11-12:n mukaisen julkisen vallan käyttämisen perusteella ilman, että toimintaa koskevissa säännöksissä erikseen täsmennetään, milloin tällaisesta julkisen vallan käyttämisestä on tässä mielessä kyse.

Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuuteen kuuluu kysymys siitä, missä määrin järjestyksenvalvojalla on suoranainen velvollisuus auttaa tarkastajaa matkustajan kiinnittämiseksi, poistamiseksi tai poliisille luovuttamiseksi. Kun toiminta perustuu toimeksiantoon ja kun järjestyksenvalvojan virkavastuusta on nimenomaisesti säädetty, avun antamisesta kieltäytyvän järjestyksenvalvojan laiminlyönti saattaa täyttää jonkin RL 40 luvun mukaisen virkarikoksen tunnusmerkistön. Kun kuitenkin järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu hänen asemaansa julkisen vallan käyttäjänä, olisin taipuvainen suostumaan tulkintaan: vastuu perustuu nimenomaan tosiasiallisen yksipuolisen pakon eli toimivaltuuksien väärinkäyttöön eikä sitä mielestäni voida laajentaa koskemaan järjestyksenvalvojan ja tarkastajan välistä suhdetta.

Järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan oikeusasemaa koskevana erityiskysymyksenä voidaan pitää sitä, missä määrin tämä voi joukkoliikenteen kulkuneuvossa turvautua järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain mukaisiin, kuljettajaa auttavan matkustajan valtuuksiin. Lain 3 §:n mukaan kuljettajaa auttava matkustaja voi kuljettajan lailla poistaa tai tarpeen vaatiessa ottaa kiinni häiriötä aiheuttava matkustaja. Avustavalla matkustajalla on lain 4 §:ssä säädetyin edellytyksin oikeus myös voimakeinojen käyttöön. Kuljettajan avunpyynnön ei lain perustelujen mukaan tarvitse olla nimenomainen.<sup>876</sup>

Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin verrattuna kuljettajaa auttavan matkustajan valtuudet ovat poistamistilanteessa sikäli suuremmat, että poistamisperusteeksi riittää pelkkä häiriön aiheuttaminen ilman vaatimusta väkivaltaisesta, meluavasta tai uhkaavasta käyttäytymisestä. Kun kuljettajan pyynnönkään ei tarvitse olla nimenomainen, on olemassa riski, että matkustajan poistamisvaltuutta käytetään yhtenä tosiasiallisena toimivaltuutena ja perustellaan sitä esimerkiksi kuljettajan oletetulla suostumuksella. Vaikka joukkoliikenteen kulkuneuvossa

---

<sup>875</sup> Esimerkiksi eduskunnan hallintovaliokunta on järjestyksenvalvojalakiesityksestä antamassaan mietinnössä muistuttanut järjestyksenvalvojan olevan rikosoikeudellisessa mielessä virkamies. Ks. HaVM 33/1998, s. 4.

<sup>876</sup> HE 119/1975, s. 2

työtään tekevää järjestyksenvalvojaa lieneekin pidettävä myös järjestyksen ylläpitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain mukaisena matkustajana, tilanne on ongelmallinen ja liittyy laajemmassa mielessä toimivaltuuksien ja jokamiehen oikeuksien väliseen problemaattiseen suhteeseen.

## 9 Voimakeinot

### 9.1 Voimakeinosäännökset

Kirjallisuudessa voimakeinoilla on katsottu tarkoitettavan jokaista vastarinnan murtamiseksi käytettävää fyysistä keinoa.<sup>877</sup> Kun voimakeinoja voidaan laista tarkemmin ilmenevin edellytyksin useissa tapauksissa käyttää myös muissa kuin vastarinnan murtamiseen liittyvissä tarkoituksissa, voimakeinojen määrittely onkin suoritettava laajemmin. Helminen, Kuusimäki ja Salminen ovat määritelleet voimakeinot poliisin tai muun turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen toimivallaksi virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia tai erilaisia välineitä.<sup>878</sup> Tässä esityksessä voimakeinoilla tarkoitetaan niitä fyysisiä keinoja, joiden tarkoituksena on laissa säädettyjen edellytysten täytyessä turvata orgaanin toimivallan käytön toteutuminen.<sup>879</sup> Tässäkin määrittelyssä avoimeksi jää se, mitä fyysisillä keinoilla tarkoitetaan. Jos keinon ei katsota olevan fyysinen vaan pikemminkin esimerkiksi psyykkinen, kyse ei välttämättä ole ensinkään voimakeinojen käytöstä eikä henkilön toimintaa tällöin ole arvioitava voimakeinojen käytön edellytysten valossa. Kuitenkin tilanteessa, jossa psyykkinen keino käsittää fyysiseen koskemattomuuteen kohdistuvan uhkauksen, voidaan puhua voimakeinojen käytöstä. Jos henkilön toiminta siinä tapauksessa, että käsillä ei olisi voimakeinojen käyttöön liittyvää oikeuttamisperustetta, täyttäisi esimerkiksi laittoman uhkauksen tunnusmerkistön, toimintaa on toki pidettävä voimakeinojen käyttönä. Niinpä voidaankin todeta, että esimerkiksi pakenevaa murtomiestä koiran irtipäästämisellä uhkaava vartija käyttää voimakeinoja.

Rikoslain uusitusssa 4 luvun 6 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty voimakeinojen käytön uloimmista rajoista. Säännöksen 1 momentin mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi sekä oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla. Säännöksen 2 momentin mukaan voimakeino-

---

<sup>877</sup> Sinisalo 1971, s. 133.

<sup>878</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 277.

<sup>879</sup> Majanen on lukenut käsitteellisesti voimakeinojen käytöksi myös muihin objekteihin kuin välittömästi toiseen henkilöön kohdistuvan fyysisen voiman käyttämisen. Ks. Majanen 1979, s. 6. Näin myös Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 107.

ja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin.

Voimakeinojen tulee olla tarpeellisia ja puolustettavia. Muulla virkatehtävään rinnastettavalla syyllä tarkoitetaan esimerkiksi vartijan tehtävien hoitamista. Voimakeinojen käyttöoikeus edellyttää aina erillistä lain valtuutusta. Toisaalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testistä seuraa vaatimus toimivaltuuksien lailla säätämisen vaatimuksesta myös silloin, kun niihin ei liity oikeutta voimakeinojen käyttöön. Niinpä esimerkiksi yksityishenkilölle annettavista erityisistä poliisivaltuuksista on säädettävä lailla, vaikka näihin valtuuksiin liittyvät oikeudet voimakeinojen käyttöön voidaan antaa vain virkamiehelle. Tämä johtuu siitä, että toimivaltuuksilla joka tapauksessa voidaan rajoittaa esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja liikkumisvapaukseen liittyviä perusoikeuksia.

RL 4:6:n säännöksellä kumottiin vanha ns. julkisoikeudellista hätävarjelua koskenut säännös, jossa oli säädetty mm. vanginvartijoiden ja sotilaiden samoin kuin jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttäneiden oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Terminä julkisoikeudellista hätävarjelua ei oikeustieteessä ollut pidetty kovin onnistuneena. Termiin ja sen sisältöön liittyneet ongelmat voitiin jo tuolloin paikallistaa pitkälti rikos- ja hallinto-oikeuden väliselle rajapinnalle. Esimerkiksi Majanen katsoi, että rikosoikeudelliselta kannalta kyseessä oli ryhmä oikeuttamisperusteita, mutta säännökseen kuuluvat ongelmat liittyivät usein virkamiesten toimivaltaa koskeneisiin hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin. Pelkästään toimivaltanormeista ei Majasen mukaan voinut puhua, koska RL 3:8:aan sisältyi myös yksityishenkilöitä koskeneita voimakeinojen käytösäännöksiä.<sup>880</sup> Rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen yhteydessä saatiin joka tapauksessa aikaiseksi muutos, jossa rikoslakiin jäivät vain säännökset voimakeinojen käytön uloimmista rajoista sekä voimakeinojen käytön liioittelusta. Tarkoituksena oli, että siltä osin kuin jollakin erityisalalla ei vielä ollut voimakeinojen käyttöä koskevaa lainsäädäntöä, sellaisesta tuli joka tapauksessa säätää.<sup>881</sup>

Rikoslain 4:6:ssa on säädetty myös voimakeinojen käytön uloimmista rajoista. Säännöksen mukaan voimakeinojen käytössä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja tilanne muutenkin. Lain perustelujen mukaan voimakeinojen määrän mitoituksessa on otettava huomioon

---

<sup>880</sup> Majanen 1979, s. 115 – 116.

<sup>881</sup> HE 44/2002, s. 127.

sekä niiden tarpeellisuus että puolustettavuus.<sup>882</sup> Se, että kyse on nimenomaan uloimmista rajoista, merkitsee, että erityislaeissa olevilla voimakeinojen käyttö-säännöksillä voidaan oikeutta voimakeinojen käyttöön vain rajoittaa rikoslain yleissäännökseen verrattuna. Sen sijaan voimakeinojen käyttöoikeuden laajentaminen ei erityissäännöksessä yleissäännökseen verrattuna ole mahdollista.<sup>883</sup>

Säännöksen perustelujen mukaan aineellisessa – eli kutakin erityisalaa koskevassa – lainsäädännössä määritellään tarkemmin ne tehtävät, joiden suorittamiseksi voimakeinoja voidaan käyttää.<sup>884</sup> Lain perusteluissa lähdetään siten siitä, että voimakeinoja voidaan käyttää tehtävän toteuttamiseksi. Oikeampana pitäisin lähtökohtaa, jonka mukaan voimakeinoja voidaan käyttää tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten, laissa määriteltyjen toimivaltuuksien toteuttamiseksi. Näin toteutuisi paremmin ajatus voimakeinoja koskevista normeista ns. sekundäärinormeina. Oikeus voimakeinojen käyttöön voidaan myöntää erityislaissa paitsi virkatehtävän suorittamiseksi myös virkatehtävään rinnastettavan syyn nojalla. Lain perustelujen mukaan säännöksessä on tältä osin pidetty silmällä tilanteita, joissa voimakeinoja käyttävä henkilö ei ole valtioon virkasuhteessa ja joissa kyse ei ole myöskään varsinaisista virkatehtävistä. Esimerkkinä lain perusteluissa mainitaan huvitilaisuuksien järjestysmiehet, ilma-alusten ja laivojen kapteenit, vartijat sekä jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttävät sivulliset.<sup>885</sup> Kun ns. jokamiehen oikeuttamisperusteista esimerkkinä on mainittu ainoastaan jokamiehen kiinniotto-oikeus, tämä ilmentää ajatusta siitä, että vain kiinniotto-oikeuden voimakeinoin tapahtuvaa toteuttamista voidaan pitää jokamiehen oikeuttamisperusteiden mukaisena voimakeinojen käyttönä. Hätävarjelua ja pakkotilaa lieenee pidetty varsinaisen voimakeinojen käytön ulkopuolisena defensiivisenä toimintana ja itseapua puolestaan eräänlaisena hätävarjelu-oikeuden jatkeena.

Lain perusteluissa on mainittu PL 124 §:n kielto merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille. Säännös jää kuitenkin vain maininnan varaan. Perusteluissa mainittua esimerkkiä merkittävästä julkisen vallan käytöstä – yksityishenkilölle annettua

---

<sup>882</sup> HE 44/2002, s. 130.

<sup>883</sup> Kun erityissäännökset ovat käytännössä lähes identtisiä yleissäännöksen kanssa, voidaan kysyä, mikä merkitys voimakeinojen määrää koskevalla erityissääntelyllä ylipäätään on. Kun tarpeellisuus ja puolustettavuus kokonaisuutena kuitenkin säilyvät kaikissa tilanteissa ydinkriteereinä, ei ole helppoa kuvitella tilannetta, jossa voimakeinojen määrää haluttaisiin näillä kriteereillä tapahtuvasta arvioinnista vielä pudottaa.

<sup>884</sup> HE 44/2002, s. 129.

<sup>885</sup> HE 44/2002, s. 129. Maininta ”huvitilaisuuksien järjestysmiehistä” ilmentää sitä, kuinka vaikeaa lainsäätäjän on itsensäkin olla perillä lakeihin tehdyistä muutoksista. Huvitilaisuuden käsite oli jo vuonna 1999 korvattu kokoontumislain mukaisella yleisötilaisuuden käsitteellä ja järjestysmiehen käsite puolestaan samana vuonna voimaantulleen järjestyksenvalvojalain mukaisesti järjestyksenvalvojan käsitteellä.

itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttöön – ei kuitenkaan arvioida suhteessa RL 4:6:n säännökseen. RL 4:6:n säännös näyttäisikin ainakin näennäisesti olevan ristiriidassa edellä olevan esimerkin kanssa. Myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ottanut tähän kysymykseen kantaa. Se tyytyi vain korostamaan tarpeellisuus- ja suhteellisuusvaatimusten huomioon ottamisen tärkeyttä voimankäyttötilanteissa, koska voimakeinojen käyttäminen merkitsee aina käytännössä puuttumista perustuslaissa turvattuihin yksilön perusoikeuksiin. Valiokunta korosti myös sääntelyn tarkkuuteen liittyvistä syistä, että tarpeellisuus- ja suhteellisuusvaatimuksesta aina säädetään rikoslain yleisen osan lisäksi myös voimankäyttöön oikeuttavissa erityislaeissa.<sup>886</sup>

Lain perusteluissa otettiin tarkemmin kantaa voimakeinojen käyttöön liitettyihin tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimuksiin. Tarpeellisuusvaatimuksella on perustelujen mukaan viitattu paitsi keinojen voimakkuuteen myös niiden ajalliseen kohdentamiseen. Voimakeinojen käyttäjän on turvauduttava lievimpään mahdolliseen keinoon ja jos keinot eivät missään olosuhteissa voisi johtaa tavoiteltuun lopputulokseen, ne eivät myöskään voi olla tarpeellisia. Voimakeinojen käytön ajallisella rajauksella tarkoitetaan puolestaan sitä, että ennakkollista voimakeinojen käyttöä ei voida pitää tarpeellisenä samoin kuin ei myöskään liian pitkään jatkuneita keinoja.<sup>887</sup> Puolustettavuusvaatimus rinnastetaan lain perusteluissa puolestaan suhteellisuusvaatimukseen ja tämän vaatimuksen edellyttämään intressivertailuun. RL 4:6:n säännöksessä on lueteltu arvioinnin yleisiä kriteerejä. Tarkemmat kriteerit määräytyvät säännöksen perustelujen mukaan tehtävän ja tilanteen erityisluonteen mukaan. Muualla laissa saattaa olla siten perustelujen mukaan täydentäviä ja tarkentavia ohjeita.<sup>888</sup> Tarkkaan ottaen ohjeet eivät käsitykseni mukaan voi kuitenkaan olla täydentäviä ja tarkentavia muutoin kuin siten, että niillä täsmennetään voimakeinojen käyttöön liittyviä tarpeellisuus- ja suhteellisuusvaatimuksia siitä, miten ne RL 4:6:n säännöksen perusteella muutoin määräytyisivät.

Koska voimakeinojen käyttö perustuu aina kussakin tilanteessa erikseen tehtävään arvioon valittavan voimakeinojen puolustettavuudesta, voimakeinojen asettamisessa lievimmästä ankarimpaan on noudatettava suurta varovaisuutta. Luotiaseen käyttöä lienee pidettävä voimakeinoista ankarimpana ja kädellä tapahtuvaa ohjaamista lievimpänä, mutta muilta osin kategoristen arvioiden etukäteinen antaminen olisi varsin uskallettua. Esimerkiksi Tapani ja Tolvanen ovat katsoleet lyömisen olevan käsirautojen käyttöä vakavampaa voimakeinojen

---

<sup>886</sup> PeVL 31/2002, s. 4.

<sup>887</sup> HE 44/2002, s. 129. Tätä taustaa vasten onkin pidettävä hieman erikoisena, että samanaikaisesti laajennettiin hätävarjelun aikarajoja säättämällä liian aikaiset tai liian myöhäiset hyökkäyksen torjuntatoimet hätävarjelun liioitteluna rangaistaviksi.

<sup>888</sup> HE 44/2002, s. 130.



käyttöä.<sup>889</sup> Käsitykseni mukaan lyömisen vakavuuskin voi riippua siitä, millä intensiteetillä ja mihin lyöjä lyö. Toisaalta taas käsirautojen käyttö vastustelevaa henkilöä vastaan sisältää käytännössä aina tämän vammautumisriskin.

Vartijan voimakeinojen käyttöoikeutta koskee LYTP 28 §:n 4 momentti:

Jos poistettava, kiinni otettava tai turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutunut tekemällä vastarintaa koettaa välttää poistamisen, kiinni ottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen, taikka pakenee kiinni ottamista, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Järjestyksenvalvojan oikeutta voimakeinojen käyttöön on puolestaan säädelty JVL 9 §:ssä:

Järjestyksenvalvojalla on tehtäväänsä suorittaessaan oikeus henkilön pääsyn estämiseksi, paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, kiinni otetun tarkastamiseksi tai pakenemisen estämiseksi, esineen tai aineen poisottamiseksi taikka esteen poistamiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina.

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Järjestyksenvalvojan avustaessa poliisia on lisäksi voimassa, mitä poliisilain 27 §:ssä säädetään poliisia tilapäisesti avustavan henkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Järjestyksenvalvojan voimakeinojen käyttöön oikeuttavassa säännöksessä on suuria yhtymäkohtia poliisimiehen voimakeinojen käyttöoikeutta koskevien poliisilain 27 §:n 1 ja 2 momenttien säännösten kanssa:

Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina.

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

---

<sup>889</sup> Tapani-Tolvanen 2008, s. 299.



Ne seikat, joita järjestyksenvalvojan ja poliisimiehen on otettava huomioon voimakeinojen käytön edellytyksiä arvioidessaan, ovat täysin identtiset. Sen sijaan niissä tilanteissa, joissa poliisimies tai järjestyksenvalvoja voi turvautua voimakeinojen käyttöön, on pieniä eroja. Järjestyksenvalvojalta puuttuu poliisimiehellä oleva ”yleinen” oikeus voimakeinojen käyttöön vastarinnan murtamiseksi. Samoin järjestyksenvalvojalta puuttuu voimakeinojen käyttöoikeus välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi.

Järjestyksenvalvojalain voimakeinosäännöstä vastaava on myös joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 11 §:n 2 momentin säännös, joka koskee matkalippujen tarkastajan ja häntä avustavan järjestyksenvalvojan oikeutta voimakeinojen käyttöön:

Jos matkustaja koettaa vastarintaa tekemällä välttää kiinniottamisen, poliisin luo toimittamisen taikka kulkuneuvosta tai 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulta laiturialueelta poistamisen, tarkastajalla on oikeus käyttää sellaisia toimenpiteen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun liittyvät seikat. Sama oikeus on tarkastajan apuna olevalla järjestyksenvalvojalla.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1989) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Alun perin joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa lakiesityksessä oli esitetty, että voimakeinojen käyttöoikeus kattaisi oikeuden käyttää sellaisia toimenpiteen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon matkustajan käyttäytyminen ja muut olosuhteet. Eduskunnan lakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt ehdotusta tältä osin ongelmattomana. Sääntely esityksen mukaisena olisi johtanut valiokunnan mukaan siihen, että voimakeinojen käytön edellytykset silloin, kun järjestyksenvalvoja on joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain mukaisesti apuna matkalippujen tarkastustoiminnassa, olisivat eronneet järjestyksenvalvojalain mukaisista voimankäytön kriteereistä. Valiokunta korosti sitä, että erityisesti toimenpiteen kohteeksi joutuvan olisi vaikea hahmottaa, kumman lain voimankäytösäännöksen perusteella järjestyksenvalvoja kulloinkin toimisi. Se edellyttikin, että voimakeinojen käytön kriteereitä koskeva sääntely joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa saatetaan vastaamaan järjestyksenvalvojalain kriteereitä. Lisäksi se katsoi, että tarkastajan voimankäytön kriteerien ja järjestyksenvalvojan voimankäytön kriteerien on vastattava toisiaan.<sup>890</sup>

---

<sup>890</sup> LaVM 2/2006, s. 5.

Järjestyksenvalvojan oikeus käyttää voimakeinoja joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain mukaisesti edellyttää aina vastarinnan kohtaamista. Niinpä oikeutta käyttää voimaa ei ole silloin, jos kiinniotettava tai poliisin haluttuun luovutettava henkilö pakenee tai yrittää paeta. Myös tarkastajan oikeus voimakeinojen käyttöön on vastaavalla tavalla rajoitettu. Epäselväksi jää, miksi oikeutta on katsottu tarpeelliseksi tällä tavoin rajoittaa. Kun PKL 1:1:n mukaisessakin kiinniottamisessa voimakeinojen kohdistaminen myös pakenijaan on tietyn edellytyksin mahdollista, voisi olla perusteltua ulottaa voimakeinojen käyttöoikeus myös edellä kuvattuihin tilanteisiin. Toisaalta matkustamista ilman asianmukaista matkalippua tai kieltäytymistä matkalipun esittämisestä ei välttämättä ole pidettävä sellaisena tekona tai laiminlyöntinä, jonka olisi oikeutettava voimakeinojen käyttöön pakenemisen kaltaisessa tilanteessa.

## **9.2 Oikeus voimakeinojen käyttöön toisen asteen toimivaltanormina**

Voimakeinojen käyttöoikeus edellyttää lähtökohtaisesti paitsi sitä, että laissa on olemassa nimenomainen voimakeinojen käyttöä koskeva säännös myös sitä, että tämän säännöksen perusteella käytettävällä voimakeinolla on yhteys toimivallan käyttöön. Jos toimivaltanormi puuttuu, myöskään oikeutta voimakeinojen käyttöön ei pitäisi olla, vaikka voimakeinojen käyttönsäännös olisikin olemassa. Esimerkiksi LYTP 28 §:n 4 momentissa tarkoitetut voimakeinot liittyvät vartijalle toimivaltaa luovien säännöksen 1 – 3 momentin normien toteuttamiseen. Voimakeinojen käyttöoikeuden johtaminen pelkästään tehtävästä johtaisi siihen, että tehtävän suorittajalla olisi siihen eräänlainen yleistoimivaltuus.

Sinisalo on oikeustieteessä käyttänyt erottelua primääri- ja sekundäärinormeihin. Voimakeinojen käyttöoikeus on ns. toisen asteen toimivaltanormi, joka edellyttää tuekseen primäärinormin olemassaoloa.<sup>891</sup> Sinisalo on eritellyt poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön. Vaikka hänen esityksensä perustuu-kin julkisoikeudellista hätävarjelua koskeneeseen rikoslain kumottuun 3:8,1:n säännökseen, se on käsitykseni mukaan yhä ajankohtainen. Sinisalo toteaa, ettei RL 3:8,1:n säännös milloinkaan oikeuta yksinään puuttumaan hallintoalamaisen oikeudelliseen asemaan. Hänen mukaansa ”tarvitaan toinen (primäärinen) toimivaltanormi, jonka nojalla hallintoalamainen on velvollinen alistumaan tietynlaiseen kohteluun”.<sup>892</sup> Voimakeinojen käyttöedellytyksiä koskeva kysymyksenasettelu on siten kaksivaiheinen. Ensiksi joudutaan arvioimaan kysymys

---

<sup>891</sup> Näin myös Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 107.

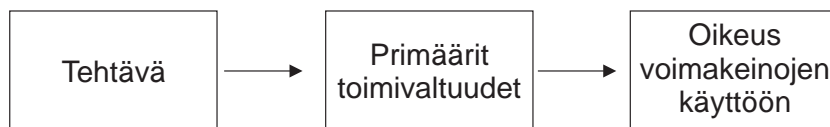
<sup>892</sup> Sinisalo 1971, s. 116.

toimivaltanormin olemassaolosta ja sen jälkeen arvioimaan paitsi kysymys voimakeinoja koskevan normin olemassaolosta myös normissa asetettujen käyttöedellytysten täyttymisestä. Jos toimivaltanormia ei ole, ei yleensä ole – tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta – myöskään voimakeinojen käyttöoikeutta, jolloin jälkimmäisen olemassaolon ja käyttöedellytysten arviointi jää tarpeettomaksi. Sen sijaan jos toimivaltanormi on, tulee jälkimmäinenkin kysymys arvioitavaksi. Primäärien toimivaltuuksien ja voimakeinojen käyttöoikeus ovat eri asioita, jotka kuitenkin ovat tietyllä tavalla yhteydessä toisiinsa.<sup>893</sup>

Tässä mielessä hieman epätarkkana voidaan pitää Lomanin luonnehdintaa poliisin voimankäytösäännöksestä. Lomanin mukaan ”lakisystemaattisesti katsottuna poliisin yleinen voimankäytösäännös on kiistatta toimivaltaa luova positiivinen normi, jonka luonnollinen sijoituspaikka on muiden yleisten toimivaltanormien joukossa”.<sup>894</sup> On toki totta, että voimankäytösäännöksellä poliisille on luotu toimivaltaa, jota sillä ei muutoin olisi. Sekundääriluonteensa vuoksi se ei kuitenkaan ole mikä tahansa normi muiden yleisten toimivaltanormien joukossa vaan nimenomaan riippuvainen näiden muiden normien mukaisen toimivallan käyttämisestä.

Toisaalta ei ole pidettävä riittävänä vielä sitäkään, että sekä primääri- että sekundäärinormi olisivat olemassa. Kolmanneksi edellytykseksi on asetettava tehtävä. Primäärin toimivaltanormin käyttämisen edellytyksenä on se, että se liittyy siihen tehtävään, jonka suorittamiseksi se on annettu. Vaikka toimivalta ei seuraa tehtävästä – tämä merkitsisi yleistoisimivaltuutta – tehtävän puuttumisesta seuraa toimivallan puuttuminen, vaikka toimivaltanormi näyttäisikin olevan olemassa.<sup>895</sup> Näin ollen esimerkiksi vartija, jonka tehtäväksi toimeksiantosopimuksessa on määritelty omaisuuden vartiointi, ei voi käyttää poistamisoikeuttaan, ellei henkilön poistaminen liity jollakin tavoin tähän tehtävään.

Voimakeinojen käytön edellytyksiä normaalitilanteessa voidaan havainnollistaa seuraavan kaavion avulla:



Lähtökohtana on, ettei voimankäyttöä koskevilla sekundäärinormeilla voida luoda sellaista toimivaltaa, joka ei olisi suoraan johdettavissa primäärinor-

<sup>893</sup> Boucht ja Frände ovat muistuttaneet siitä, että primäärinen ja sekundäärinen toimivalta on arvioitava voimankäyttötilanteessa kokonaisuutena. Ks. Boucht-Frände 2008, s. 107.

<sup>894</sup> Loman 1997, s. 50.

<sup>895</sup> Viranomaisten toiminnan osalta myös Hakonen on todennut, että säädettyjä valtuuksia voidaan käyttää vain säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Ks. Hakonen 2006, s. 68.

meista. Kirjallisuudessa Boucht ja Frände ovatkin pitäneet ongelmallisena poliisilain 27 §:n perusteita siltä osin kuin niissä annetaan poliisimiehelle yleinen oikeus estää muukin kuin poliisilain 20 §:ssä mainittu rikos. Lain perusteluissa on näet ensin todettu poliisimiehen voivan lain 20 §:n mukaan voivan tietyissä tapauksissa puuttua henkilön oikeuksiin poistaakseen häneltä mahdollisuuden vaaran tai häiriön aiheuttamiseen tai rikoksen tekemiseen. Tämän jälkeen perusteluissa on todettu, että ”poliisimiehellä olisi yleinen oikeus tarvittaessa voimakeinoin estää muukin kuin 20 §:ssä tarkoitettu rikos, vaarallinen teko tai tapahtuma, milloin on ilmeistä, että rikos, teko tai tapahtuma seuraisi välittömästi”.<sup>896</sup> Bouchtin ja Fränden mukaan on tuskin mahdollista, että sekundäärisellä toimivaltanormilla voitaisiin laajentaa primäärisessä toimivaltanormissa annettuja valtuuksia. Ratkaisuksi he esittävät asian sääntelemistä primäärisellä toimivaltasäännöksellä. Toimivallan laajennus suhteessa poliisilain 20 §:ään vaatii heidän mukaansa muutosta lainsäädäntöön.<sup>897</sup>

Toisaalta laissa tehtävien lisäksi mainitut yleisvelvoitteetkaan eivät perusta toimivaltaa. Esimerkiksi järjestyksenvalvojalain 4 §:n mukaan järjestyksenvalvojan on erityisesti valvottava, ettei hänen toimialueellaan vaaranneta kenenkään turvallisuutta. Tästä ei kuitenkaan seuraa toimivaltuutta puuttua turvallisuutta vaarantavan henkilön vapauspiiriin. Eri asia on, että henkilö saattaa tilanteessa konkreettisesti käyttäytyä siten, että primäärin JVL 7 §:n toimivaltanormin soveltamisen edellytykset täyttyvät. Käsitykseni mukaan edes se, että järjestyksenvalvojan on edellä mainitun lain 4 §:n säännöksen mukaan ryhdyttävä viipymättä turvallisuuden säilyttämiseksi tarvittaviin kiireellisiin toimenpiteisiin kuten yleisön varoittaminen ja ohjaaminen pois vaara-alueelta sekä vaaran aiheuttajan poistaminen, ei luo toimivaltanormia.

Laista näyttäisi löytyvän myös selkeisiin primäärinormeihin perustumatomia toimivaltanormeja. Tällaisena normina voidaan mainita merimieslain 74 §:n säännös. Säännöksen mukaan aluksen päälliköllä ja häntä avustavalla henkilöllä on oikeus käyttää aluksessa sellaisia järjestyksen ylläpitämiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon vastarinnan vaarallisuus ja tilanne muutenkin. Merimieslain säännöstä on viimeksi muutettu rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen yhteydessä, jolloin säännökseen lisättiin voimakeinojen käytön tarpeellisuutta koskevat ehdot. Sen sijaan voimakeinojen käytön edellytyksiin ei tässä yhteydessä kajottu. Aluksen päällikön oikeus voimakeinojen käyttöön on perua vuoden 1955 merimieslaista. Nykyistä merimieslakia säädettäessä tyydyttiin hallituk-

---

<sup>896</sup> HE 57/1994, s. 54.

<sup>897</sup> Boucht-Frände 2008, s. 110.

sen esityksen perusteluissa vain mainitsemaan säännöksen vastaavan yleisessä muodossa edellisen merimieslain 61 §:n säännöstä.<sup>898</sup>

Tilannetta silloin, kun tehtävästä seuraa oikeus voimakeinojen käyttöön ilman primäärinormin olemassaoloa, voidaan havainnollistaa seuraavan kaavion avulla:



Merimieslain säännöstä on pidettävä ongelmallisena. Kun siinä ei voimakeinojen käytöltä edellytetä muuta kuin että niiden on oltava tarpeellisia järjestyksen ylläpitämiseksi, se muodostaa aluksen päällikölle varsin suuresti yleistoimivaltuutta muistuttavan valtuuden.<sup>899</sup> Kun päällikkö vastaa järjestyksestä, hänellä on oikeus sen ylläpitämiseksi myös toimia lain puolustettavuusvaatimusten rajoissa. Aluksen päälliköllä on siten tehtävä ja sen tueksi sekundäärinormi, mutta varsinainen primäärinormi puuttuu. Kun vastaava oikeus voimakeinojen käyttöön on myös päällikköä avustavalla henkilöllä ja kun alukseen voidaan asettaa JVL:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvojia, ollaan myös lähellä yleistoimivaltuutta.<sup>900</sup>

Esimerkkinä yksityishenkilölle toimivaltaa tuovasta säädöksestä, jossa voimakeinojen käyttöoikeutta ei ole johdettu suoraan tehtävistä vaan erillisistä toimivaltasäännöksistä, voidaan mainita laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä. Primäärinormina on lain 3 §, jonka 1 momentissa on ensinnäkin säädetty, että kuljettaja saa kieltäytyä ottamasta matkustajaksi päihtynyttä henkilöä, jonka voidaan väkivaltaisen, uhkaavan tai meluavan käyttäytymisensä perusteella päätellä todennäköisesti aiheuttavan häiriötä. Pykälän 2 momentissa säädetään poista-

<sup>898</sup> HE 169/1977, s. 30. Vuoden 1955 merimieslain 61 §:ssä oli säädetty aluksen päällikölle tai tämän sijaiselle oikeus pakkokeinoin taivuttaa alaisensa kuuliaisuuteen ”milloin hyvän järjestyksen voimassapitämiseksi aluksessa tarpeelliseksi harkitaan”. Lisäksi säädettiin päällikön oikeuksista niissä tilanteissa, jolloin alus oli vaarassa tai jos laivaväki teki kapinan. Vuoden 1955 merimieslain säännös oli siis eräessä mielessä tarkempi kuin nykyisin voimassaoleva säännös.

<sup>899</sup> Majanen on kiinnittänyt huomiota siihen, että voimakeinojen käyttö tässäkin tapauksessa edellyttää ilmeisesti vastarintaa, koska voimakeinojen määrää harkittaessa on otettava huomioon vastarinnan vaarallisuus. Ks. Majanen 1979, s. 204. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä asetelmaa, että aluksen päällikön valtuus voimakeinojen käyttöön seuraa suoraan tehtävästä eikä primäärien toimivaltuuksien käyttämisestä. Toisaalta vastarinnan vaarallisuus on vain yksi voimakeinojen mitoittamisessa huomioon otettava tekijä. Mielestäni ei siten voida suoraan päätellä, että voimakeinojen käyttö aina edellyttäisi vastarintaa.

<sup>900</sup> Tällä en tarkoita sitä, etteikö laiva- tai ilmailuliikenteessä olisi toiminnan luonteen vuoksi – viranomaisapua on usein heikosti saatavilla – perusteltua antaa aluksen päällikölle pitkällekin meneviä toimivaltuuksia järjestyksen ylläpitämiseksi. Niistä olisi kuitenkin syytä nykyistä tarkemmin säätää,

misen ja kiinniottamisen edellytyksistä. Kuljettava voi poistaa kulkuneuvosta häiriötä aiheuttavan matkustajan, joka kiellosta huolimatta on jatkanut häiriön tuottamista. Kuljettaja voi ottaa matkustajan tarpeen vaatiessa kiinni, jos häntä ei voida poistaa heti, kunnes poistaminen on mahdollista. Lisäksi on säädetty kuljettajaa avustavan matkustajan toimivallasta, poliisiin virka-avusta sekä poistamisrajoituksesta silloin, kun siitä aiheutuisi matkustajan terveydelle vaaraa. Voimakeinojen käyttöön oikeuttava säännös eli sekundäärinormi on puolestaan lain 4 §, jossa säädetään voimakeinojen käytöstä poistamisen ja kiinniottamisen yhteydessä.<sup>901</sup>

Pienehkönä puutteena voidaan pitää sitä, ettei kuljettajalle ole erikseen säädetty oikeutta voimakeinojen käyttöön matkustajan pääsyn estämiseksi. Vastaavana – ilmeisesti tarkoittamattomana – puutteena voi pitää sitä, että päihtymys on asetettu kaikissa tapauksissa lisäedellytykseksi pääsyn estämiselle – pelkkä matkustajaksi pyrkivän väkivaltainen, uhkaava tai meluava käytös ei siten riitä.<sup>902</sup>

Vastaavaa primäärinormin osittaista puuttumista ilmentää ydinenergialain 70 §:n säännös voimakeinojen käytöstä. Tässä tapauksessa tosin toimivaltaa luovat primäärinormit, joihin voimankäytösäännöksessä viitataan ovat ole-massa – ne ovat lain 71 ja 7m § – mutta voimankäytösäännöstä tarkastelemalla voidaan havaita, että se mahdollistaa voimankäytön muissakin tilanteissa kuin joista toimivaltanormeissa säädetään. Lain 71 § kuuluu seuraavasti:

Ydinenergian käytön turvajärjestelyjen tulee perustua ydinenergian käyttöön kohdistuviin uhkakuviin ja suojaustarpeiden analyysiin.

Ydinlaitoksella on oltava turvajärjestelyjen suunnitteluun ja toimeenpanoon koulutettuja turvahenkilöitä (*turvaorganisaatio*). Ydinmateriaalin ja ydinjätteen kuljetuksen ja varastoinnin turvaamiseksi on oltava turvahenkilöitä.

Turvaorganisaation ja turvahenkilöiden tehtävät ja koulutusvaatimukset on määriteltävä ja heillä on oltava käytössään tehtävien mukaiset valvontavälineet, viestintävälineet, suojavälineet ja voimankäyttövälineet.

Voimankäyttövälineet tulee suhteuttaa uhkakuviin ja suojaustarpeisiin siten, että ne sopivat tarkoitukseensa.

Ydinlaitoksen säännönmukaiseen turvavalvontaan kuuluvista toimenpiteis-tä tulee asianmukaisesti tiedottaa ydinlaitoksella työskenteleville ja sen alueella muuten asioiville.

---

<sup>901</sup> Vastaavasti säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain perusteluissa on todettu, että ”voimankäyttö ei olisi itsenäinen toimivaltuus, vaan sen tulisi aina liittyä virkatehtävien hoitoon laissa säädettyjä muita toimivaltuuksia käytettäessä”. Ks. HE 192/2001, s. 37.

<sup>902</sup> Alkoholisten koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annettua lakia muutettiin 2009 siten, että lakiin lisättiin kuljettajalle ja häntä auttavalle matkustajalle oikeus ottaa avoin juoma pois henkilöltä ja käyttää juo-man poisottamiseksi tarvittaessa voimakeinoja. Lisäys tehtiin lain eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan esityksestä. Ks. lisäyksen syistä LaVM 11/2009, s. 13 – 14. Lain muutos tuli voimaan lailla 14.8.2009/644 1.11.2009.

Kuten säännöksen sanamuodosta voidaan havaita, toimivaltuuksista ei siinä ole säädetty. Toimivaltuuksia koskeva varsinainen säännös on 7m §, jossa on säädetty kolmen toimivaltuuden käyttöedellytyksistä. Kyse on turvatarkastuksesta, alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi tehtävästä kokeesta ja poistamisesta. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilö voidaan poistaa ydinlaitoksen alueelta, jos tämä kieltäytyy edellä mainituista testeistä tai on päihdyttävien aineiden vaikutuksen alainen. Jotta primääri- ja sekundäärinormit vastaisivat toisiaan, voimakeinojen käyttö tulisi rajoittaa poistamisoikeuden toteuttamiseen. Turvahenkilöllä on kuitenkin lain 7o §:n mukaan oikeus käyttää tarpeellisia voimakeinoja seuraavasti:

Turvahenkilöllä on 7 l ja 7 m §:ssä tarkoitetussa turvaamistehtävässään oikeus välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon ehkäisemiseksi, henkilön pääsyn estämiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, pakenemisen estämiseksi, kiinnittämiseksi, kiinniotetun tarkastamiseksi, esineen tai aineen poisottamiseksi sekä esteen poistamiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Tämän lain nojalla tapahtuva voimakeinojen käyttö on rajoitettava ydinlaitoksella alueelle, jolle kulku on rajoitettu ja valvottu sekä ydinmateriaalin ja ydinjätteen kuljetus- ja varastointitoimintoja turvattaessa uhkiin, jotka kohdistuvat välittömästi näihin toimintoihin. Kiinni otettu henkilö ja häneltä mahdollisesti pois otetut esineet tai aineet on viipymättä luovutettava poliisille.

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon suojaustarpeen tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Turvahenkilöiden tulee olla koulutettuja voimakeinojen käyttämisen oikeuksen perusteisiin ja niiden noudattamiseen käytännön tilanteissa.

Poliisilain (493/1995) 27 §:ssä säädetään poliisimiestä tilapäisesti avustavan henkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1989) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Säännöstä voidaan pitää varsin puutteellisena. Primäärinormien epätäydellisyiden ja osittaisen väljyyden vuoksi en pitäisi sääntelyä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvia täsmällisyys ja tarkkarajaisuus-kriteerejä täyttävänä. Varsinaiset toimivaltuudet ja niiden turvaamiseksi säädetty voimankäyttövaltuudet eivät vastaa toisiaan. Voimakeinoin voidaan ydinvoimalassa turvata säännöksen sanamuodon mukaan sellaisten toimivaltuuksien käyttäminen, joista ei ole säädetty mitään. Ydinenergialain 7m §:n mukaisia valtuuksia ja 7o §:n voimankäytösäännöstä tarkastelemalla voidaan havaita, että poistaminen ja sitä vastaava voimankäyttöoikeus vastaavat toisiaan. Asianmukaisesti on myös säädetty ns. kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottamisoikeudesta

ja sitä vastaavasta oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Sen sijaan turvahenkilöstölle ei ole annettu mitään oikeutta välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon estämiseen. Samoin kiinniottamisen ja kiinniotetun tarkastamisen suhteen voimankäyttönormi on puutteellinen, koska varsinaisista kiinniottamiseen liittyvää toimivaltuutta turvahenkilöstölle ei ole säädetty. Niinpä laista käykin ilmi, minkälaisia voimakeinoja kiinniottamisen yhteydessä voi käyttää mutta sen sijaan avoimeksi jää, milloin kiinniottamiseen ylipäättään voidaan ryhtyä. Tilannetta ei voi myöskään suoraan verrata merimieslaissa omaksuttuun sääntelyyn. Merimieslaissa on aluksen päällikölle annettu eräänlainen yleisvaltuus voimakeinojen käyttöön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Ydinenergialain voimankäyttösäännöksessä sen sijaan säännellään erilaisiin tilanteisiin liittyvistä voimankäyttövaltuuksista ikään kuin tosiasiaassa puuttuva primäärinormisto olisi olemassa,

Voidaanko ydinvoimalan turvahenkilöstön toimivaltuudet johtaa mahdollisesta muussa lainsäädännössä olevista, heitä koskevista normeista ja katsoa sitten ydinenergialain 70 §:n voimankäyttönormin toimivan ensin mainittujen normien sekundäärinormina? Olisin taipuvainen vastaamaan kysymykseen ehdottoman kielteisesti. Esimerkiksi vartioimisliikkeen vartija, joka toimii ydinvoimalan turvallisuustehtävissä, toimii toisaalta LYTP:n ja toisaalta ydinenergialain mukaisin toimivaltuuksin. Vartija ei kuitenkaan voi ensin käyttää esimerkiksi LYTP 28,2:n mukaista kiinniotto-oikeutta ja turvautua sen jälkeen sen toteuttamisessa voimakeinoin ydinenergialain 70 §:n mukaisesti. LYTP:n mukaisten valtuuksien turvaamiseksi on LYTP:ssä on selkeästi säädetty oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Valtuudet on tarkoitettu vartijan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen, kun taas ydinenergialain mukaiset valtuudet on liitetty ydinenergialain mukaisten tehtävien hoitamiseen. Eri lakien mukaisilla toimivaltuuksilla ei tässä tapauksessa ole mitään tekemistä toistensa kanssa. Kannalle on saatavissa tukea myös ydinenergialain perusteluista, joissa on mm. todettu turvahenkilöstön voivan käyttää kiinniotto-oikeutta PKL:n jokamiehen kiinniottamisoikeutta koskevan säännöksen nojalla, jolloin myös oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyy PKL:ssa säädettyjen edellytysten mukaisesti.<sup>903</sup>

Tilannetta onkin arvioitava toisin kuin silloin, kun kysymys on poliisilain voimankäyttösäännöksen sovellettavuudesta suhteessa poliisin muihin lakeihin perustuviin toimivaltuuksiin. Poliisilain perustelujen mukaan poliisimiehen voimakeinojen käyttöön liittyvä toimivalta voi johtua poliisilaista, esitutkintalaista, pakkokeinolaista tai muustakin lainsäädännöstä.<sup>904</sup> Silloinkin, kun poliisin PolL 27,1 §:n mukainen voimankäyttöoikeus perustuu muuhun lakiin kuin poliisila-

---

<sup>903</sup> HE 117/2007, s. 33 – 34.

<sup>904</sup> HE 57/1994, s. 53.



kiin, muun lain mukainen toimivaltuus on kuitenkin aina annettu nimenomaan poliisille. Sen sijaan vartijoista tai ydinvoimalan turvahenkilöstöä koskevista säännöksistä ei voida johtaa ”ristikkäisiä” toimivaltuuksia silloinkaan, kun vartija on samalla myös osa ydinvoimalan turvahenkilöstöä.

Erikseen voitaisiin arvioida sitä, mihin poliisin voimankäyttöoikeus perustuu silloin, kun poliisimies virkatehtävässään käyttää PKL 1:1:n mukaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta. Periaatteessa poliisin toimivalta vastaa tällöin kaikille ihmisille kuuluvaa toimivaltaa ja oikeuden voimakeinojenkin käyttöön tulisi määräytyä PKL 1:1:n nojalla. Kuitenkin poliisilain perusteluissa on myös todettu, että vastarinnan – jonka murtamiseen poliisimies on PolL 27,1:n nojalla oikeutettu – kohtaamiseen liittyvä virkatehtävä voi olla myös sellainen, ”jonka suorittaminen ei edellytä normaaleista kansalaisoikeuksista poikkeavia valtuuksia”.<sup>905</sup> Tämä viittaisi siihen, että poliisimiehelle kuuluva voimankäyttöoikeus määräytyisi PolL:n säännöksen perusteella myös silloin, kun toimivallan perusteena on kaikille kuuluva oikeuttamisperuste.

Myös järjestyksenvalvojalain voimakeinojen käytösäännöksessä ollaan eräiltä osin mielestäni lähellä tarpeettoman väljää ja primäärivaltuuksiin perustumatonta sääntelyä. Lain 9 §:ssä säädettyä oikeutta voimakeinojen käyttöön esteen poistamiseksi voidaan pitää ongelmallisena siltä kannalta, että sitä vastaavaa suoraa primääritoimivaltuutta ei laissa suoraan ole. Lain perusteluissa onkin todettu, että ”voimakeinojen käyttö esteen poistamiseksi ei kuitenkaan perustuisi yksittäiseen säännökseen, vaan tulisi eri tilanteissa vaihtoehtoisten säännösten perusteella kysymyksen lähinnä silloin, kun esine tai henkilö estää järjestyksenvalvojaa pääsemästä toimialueellaan konkreettisen tehtävän suorituspaikalle taikka kun esine tai henkilö estää tai haittaa muiden henkilöiden liikkumista siten, että järjestyksenvalvojan on puututtava asiaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimialueellaan”.<sup>906</sup> Vaikka lain perustelut tältä osin ovat sinänsä ymmärrettäviä, esteen poistamisoikeudesta on mielestäni vaarassa muodostua eräänlainen yleistoimivaltuus. Vastaavaan lopputulokseen olisi käsitykseni mukaan voitu päästää ilman esteen poistamista koskevaa voimakeinojen käyttöoikeuttakin. Jos esimerkiksi henkilö estää tai haittaa muiden liikkumista, häntä voitaisiin kohdella järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisen käskyn noudattamatta jättäneenä, jos hän ei käskyä totteli. Tällöin avautuisi myös lain 7 §:n mukainen poistamismahdollisuus.<sup>907</sup>

---

<sup>905</sup> HE 57/1994, s. 53.

<sup>906</sup> HE 148/1999, s. 19.

<sup>907</sup> Hallituksen järjestyksenvalvojakiesityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan hallintovaliokunta halusi korostaa, että ”hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate merkitsee tällaisessa yhteydessä muun muassa sitä, että järjestyksenvalvoja voi ryhtyä ankarampiin voimakeinoin - kiinniottoon ja säilöössapitoon – vain silloin, jos välitön turvautuminen niihin poliisin toimenpiteitä odottamatta on välttämätöntä esimerkiksi paikalta poistettavan muille henkilöille tai omaisuudelle aiheuttaman vakavan vaaran takia”. Ks. HaVM

Pääsääntöisesti lainsäädännössämme on siis omaksuttu voimakeinojen käytön suhteen ajatus siitä, että ensi asteen toimivaltanormien toteuttamisen turvaamiseksi on säädetty voimakeinojen käyttöä koskevia sekundäärinormeja. De lege ferenda tällaiseen sääntelyyn olisi tarvetta myös niissä laeissa, joissa nykyään on säädetty suoraan tehtävästä johtuvasta yleisestä oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Vaikka tällaisen sääntelyn puolesta voidaan esittää tiettyjä perusteita – esimerkiksi se, että aluksessa, jossa viranomaisapua ei ole saatavilla, on vaikea ennakoida kaikkia mahdollisia voimakeinojen käyttöä vaativia tilanteita – sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset painavat vaakakupissa enemmän. Tavoitteeksi olisikin otettava se, että voimakeinojen käyttöä koskevassa normissa aina mainittaisiin selkeästi sen taustalla oleva primäärinormi.

### 9.3 *Vastarinnasta*

Vartijan itsenäinen voimankäyttöoikeus – pakenevaan kiinniotettavaan kohdistettavaa voimaa lukuun ottamatta – edellyttää aina sitä, että henkilö tekee vartijalle vastarintaa. Vastarinnan avulla henkilön on lisäksi pyrittävä välttämään poistaminen, kiinniottaminen tai turvallisuustarkastus. Mikäli henkilö tekee vastarintaa jossakin muussa tarkoituksessa, vartijan oikeus voimakeinojen käyttöön ei perustu edellä mainittuun säännökseen.

Laissa ei ole vastarinnan määritelmää, mutta vakiintuneesti vastarinnalla on tarkoitettu sellaisia fyysisiä toimia pakenemista lukuun ottamatta, joiden tarkoituksena on estää jonkin lainmukaisen toimen suorittaminen. Aktiivinen vastarinta käsittää tavallisesti joko toimenpiteen suorittajaan tai johonkin muuhun henkilöön kohdistuvan hyökkäyksen, jolloin myös hätävarjelun edellytykset ovat käsillä. Itse asiassa sellaista aktiivista vastarintaa, joka ei samalla olisi oikeudeton hyökkäys, on varsin vaikea kuvitella. Käytännössä vastarinta voi olla luonteeltaan myös passiivista. Passiivista vastarintaa voi olla esimerkiksi tarrautuminen johonkin esineeseen vartijan suorittaman poistamisen estämiseksi. Sinisalo on poliisioikeudellisessa tutkimuksessaan katsonut vastarinnan olevan inhimillistä, fyysisiä seurauksia aikaansaavaa toimintaa tai fyysisiin esteisiin liittyvää suhtautumista, – mukaan lukien passiivinen paikallaan olo, joka estää poliisia pääsemästä päämääräänsä. Sinisalo siis katsoo, että vastarinta voi olla luonteeltaan joko aktiivista tai passiivista. Esimerkkeinä passiivisesta vastarinnasta Sinisalo esittää tilanteet, joissa henkilö oviaukossa seisten estää

---

33/1998, s. 4. Valiokunnan sinänsä aiheellisesta muistutuksesta käy ilmi, että se on pitänyt kiinniottamista ja säilössäpitoa voimakeinoina.

poliisimiestä pääsemästä asuntoonsa, kiinniotettava heittäytyy veltoksi tai mielenosoittajat jäävät kiellosta huolimatta valtaamaansa rakennukseen.<sup>908</sup>

Myös Majanen on katsonut, että toimen katsominen vastarinnaksi edellyttää fyysisesti ilmenevää vastustusta. Hän korostaa sitä, ettei sopimaton tai loukkaava kielenkäyttö vielä sinällään oikeuta voimakeinojen käyttöön. Tilanne on tietenkin toinen, mikäli loukkaavaan kielenkäyttöön sisältyy myös fyysiseen koskemattomuuteen kuuluvia uhkauksia. Majanen kuitenkin toteaa aiheellisesti, että kaukaisempaan tulevaisuuteen liittyvät vakavatkaan uhkaukset eivät ole sellaista vastarintaa, joka oikeuttaisi voimakeinojen käyttöön.<sup>909</sup> Majanen on katsonut vastarinnan käsittävän paitsi kaikenlaisen väkivallan kohdistamisen toiseen henkilöön myös tätä koskevan uhan esiintuomisen tarkoituksella vaikuttaa toisen henkilön tahdontoimintaan.<sup>910</sup> Loman puolestaan on todennut, että käsitteenä vastarinta on epämääräinen ja sille voidaan antaa useita erilaisia merkityksiä säännösten tavoitteiden ja tarkoitusten mukaan. Loman katsoo myös, että vastarintana ei ole pidettävä henkistä vastarintaa, joka ei ilmene fyysisenä tekona tai laiminlyöntinä.<sup>911</sup> Lomanilla vastarinnan käsite näyttäisi näin olevan hieman suppeampi kuin Majasella. Toisaalla poliisioikeudellisessa tutkimuksessaan Loman kuitenkin on edelliseen verrattuna hieman ristiriitaisesti katsonut, että vastarintaan kuuluu sekä henkinen asennoituminen että fyysinen este.<sup>912</sup>

Boucht ja Frände ovat asettuneet selkeästi sille kannalle, ettei vastarinnalla ainakaan poliisilain 27 §:n voimankäyttösäännöksessä tarkoiteta passiivista vastarintaa. Esimerkiksi paikallaan istumiseen liittyvään passiivisuuteen ei käsitteen normaalin merkityksen mukaisesti voi heidän mielestään katsoa sisältyvän vastarintaa. Boucht ja Frände asettuvat passiivisen vastarinnan suhteen siten vastakkaiselle kannalle kuin Sinisalo. He perustelevat kantaansa edellä mainitun lisäksi sillä, että poliisilain voimankäyttösäännöksessä on vastarinnan murtaminen mainittu erikseen mm. paikalta poistamiseksi tarvittavien voimakeinojen lisäksi. He toteavat, että ”jos PolL 27,1 § kattaisi myös passiivisen vastarinnan, sen erikseen mainitsemiseen ei olisi tarvetta, koska passiivisuus sisältyisi tällöin jo sellaisenaan *vastarinnan* käsitteeseen ja oikeuttaisi voimakeinojen käyttämiseen”. He muistuttavat myös siitä, miksi paikalta poistaminen mainitaan poliisilain perustelujen mukaan erikseen PolL 27,1 §:n säännöksessä: kyse oli perustelujen mukaan voimakeinojen käyttömahdollisuuden antamisesta poliisille henkilön poistamiseksi myös silloin, kun tilanteeseen ei varsinaisesti

---

<sup>908</sup> Sinisalo 1971, s. 127 – 128.

<sup>909</sup> Majanen 1997, s. 16.

<sup>910</sup> Majanen 1979, s. 76.

<sup>911</sup> Loman 1997, s. 53 – 54.

<sup>912</sup> Mts. 114.

liity poistettavan tekemää aktiivista vastarintaa.<sup>913</sup> Boucht ja Frände eivät siten kiistä sitä, etteikö poliisi voisi poistaa paikalta – muiden poistamisedellytysten täytyessä – myös passiivisesti paikallaan istuvan henkilön, mutta poistaminen ei tällöin perustuisi vastarintaan vaan paikalta poistamisen voimakeinoin turvaavaan säännöksen kohtaan.

Bouchtin ja Fränden käsitykselle on saatavissa tiettyä tukea hallituksen poliisilakiesityksen perusteluista. Ainakin niistä käy selkeästi ilmi, että eroa on lain säätämisvaiheessa arvioitu. Itse olen siitä huolimatta taipuvainen olemaan eri mieltä Bouchtin ja Fränden kanssa. Jos passiivinen vastarinta olisi ollut tarkoitus kitkeä kokonaan pois poliisilain vastarinta-käsitteestä, siitä olisi voinut olettaa mainitun erikseen perusteluissa; kyse olisi näet joka tapauksessa ollut vastarinnan käsitteen tulkitsemisesta aiemmasta poliisioikeudellisesta doktriinista täysin poikkeavasti. Voidaan myös kysyä, miten tilannetta on tulkittava silloin, kun poistettava henkilö tekee poliisimiehelle aktiivista vastarintaa. Käyttääkö poliisimies tällöin voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi vai henkilön paikalta poistamiseksi? Bouchtin ja Fränden näkemyksen hyväksyminen voisi viime kädessä merkitä myös sitä, ettei mainintaa voimakeinojen käytöstä vastarinnan murtamiseksi olisi ensinkään tarpeellista sisällyttää poliisilain voimankäyttösäännökseen – käsittäisiväthän esimerkiksi maininnat ”paikalta poistamiseksi” tai ”kiinniottamisen toimittamiseksi” voimakeinojen käyttöoikeuden sekä aktiivista että passiivista vastarintaa kohdattaessa.

Bouchtin ja Fränden tulkinnan ulottaminen koskemaan esimerkiksi vartijan oikeutta voimakeinojen käyttöön johtaisi ongelmallisiin tilanteisiin. Kun vartijan voimankäyttöoikeus poistamisen ja turvatarkastuksen osalta on sidottu vastarinnan kohtaamiseen ja kiinniottamisessa vastarinnan lisäksi myös pakenemiseen, vastarinnan tulkitsemisen vain aktiiviseksi vastarinnaksi saattaisi vartijan voimattomaksi mm. poistettavan henkilön pysyessä passiivisesti paikallaan. Lisäksi vartija ja järjestyksenvalvoja joutuisivat voimakeinojen käyttöoikeuden suhteen keskenään erilaiseen asemaan, koska järjestyksenvalvojan voimakeinojen käyttöoikeus ei edellytä vastarinnan kohtaamista. JVL 9 §:n voimankäyttösäännös muistuttaa itse asiassa pitkälti Poll 27,1 §:n säännöstä, mutta olennaisena erona on se, ettei järjestyksenvalvojalla ole oikeutta käyttää voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi. On vaikea päätyä muuhun tulokseen kuin siihen, että järjestyksenvalvojalle annettu oikeus käyttää eri tilanteissa – mm. henkilön paikalta poistamiseksi – voimaa käsittää voimankäyttöoikeuden myös kaikenlaisissa vastarintatilanteissa.

Niinpä sekä aktiivinen että passiivinen vastarinta oikeuttavat mielestäni voimakeinojen käyttöön, mikäli niiden edellytykset muutoin täyttyvät. Vaikka

---

<sup>913</sup> Boucht-Frände 2008, s. 108 – 109.

fyysiseen koskemattomuuteen liittyvät uhkaukset katsottaisiinkin vastarinnaksi, voimakeinojen käyttöedellytysten täyttymisen suhteen on mielestäni merkitystä ennen kaikkea sillä, estävätkö uhkaukset toimenpiteen suorittajaa pääsemästä päämääräänsä. Lieneekin syytä katsoa, että fyysiseen koskemattomuuteen liittyvää uhkausta on pidettävä vastarintana vain silloin, jos kysymykseen on vastattava myöntävästi. Jos esimerkiksi kiinni otettava henkilö tyytyy muutoin odottamaan poliisille luovuttamistaan passiivisena, mutta uhkaa sanallisesti tämän fyysistä koskemattomuutta myöhemmin tapahtuvalla väkivallalla, voimakeinojen käyttöön kiinniottamisen toteuttamiseksi ei ole tarvetta. Uhkaus ei näet tällöin estä toimenpiteen suorittajaa pääsemästä päämääräänsä.

#### *9.4 Pakenevan kiinniottamisesta voimakeinoin*

Hallituksen esityksessä rikoslain yleisten oppien uudistamiseksi ei alun perin ollut tarkoitus laajentaa voimakeinojen käyttöoikeutta jokamiehen kiinni-otto-oikeuden yhteydessä koskemaan muita kuin vastarintatilanteita. Lakiin ehdotettiin liitettäväksi voimakeinojen tarpeellisuutta koskevat ehdot ja viittaus voimakeinojen käytön liioittelua ja rangaistusvastuun lievennystä koskeviin rikoslain säännöksiin. Samalla haluttiin siirtää voimakeinojen käyttöä koskeva säännös rikoslaista pakkokeinolakiin. Eduskunnan lakivaliokunta päätyi kuitenkin ehdottamaan voimakeinojen käyttöoikeuden laajentamista siten, että kiinniottaja saa käyttää voimaa myös pakenijan kiinniottamiseksi. Valiokunta päätyi tekemään ehdotuksensa 113 kansanedustajan allekirjoittaman lakialoitteen LA 30/2001 pohjalta. Lakialoitteessa ehdotettiin lisättäväksi pakkokeinolakiin uusi 1 luvun 1 §:n 4 momentti. Ehdotetun säännöksen mukaan kiinniottajalla olisi ollut oikeus käyttää puolustettavia voimakeinoja, mikäli rikoksentehtijän uhkailusta tai muusta käyttäytymisestä voitiin olettaa hänen jatkavan pakoaan tai muutoin vastustavan kiinniottamista.

Pontimena PKL 1:1:n säännöksen muuttamiseen johtaneessa lakialoitteessa oli Vaasan hovioikeuden 1.2.2001 antama ratkaisu DNro R 99/1257. Tapauksessa huoltoasemayrittäjä A oli huoltoasemalta tulleen varashälytyksen vuoksi lähtenyt yöllä ajamaan huoltoasemalle. Saapuessaan paikalle hän oli huomannut pimeässä autossa kolme miestä. Auton kuljettaja oli välittömästi A:n saapumisen jälkeen lähtenyt ajamaan pakoon. Seuranneessa takaa-ajossa pakoauton kuljettaja ja A ajoivat yleisellä maantiellä 80 kilometrin tuntinopeusalueella n. 100 – 110 kilometrin tuntinopeudella. Hovioikeus katsoi A:n törmäyksen tahallaan pakoauton oikeaan takakulmaan, jolloin pakoauto oli pyörähtänyt perä edellä ojaan. A oli kehottanut autosta karkuun lähteneitä henkilöitä pysähtymään ja ampunut pistoolilla kolme laukausta, yhden ilmaan ja kaksi ratapenkkaa kohti. Kun toinen paenneista henkilöistä oli tullut uhkaavasti käyttäytyen A:ta kohti, A oli lyönyt

häntä kämmensyrjällä takaraivoon. Hovioikeus tuomitsi A:n rangaistukseen liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja pakottamisesta. Sen sijaan kämmensyrjällä lyömisen hovioikeus katsoi vastarintatilanteessa oikeutetuksi.

Tuomion perusteluissa katsottiin, että A:lla oli sinänsä ollut oikeus ottaa tekijät kiinni PKL 1:1:n mukaisella kiinniotto-oikeudella. Kuitenkaan A:lla ei ollut voimakeinojen käyttöoikeutta, koska tämä olisi edellyttänyt vastarinnan kohtamista eikä pelkän pakenemisen katsottu merkitsevän vastarintaa. Ylinopeudella ajamisessa kyse ei ollut voimakeinojen käytöstä ensinkään.

Lakialoitteessa todettiin, että ”tällaiset tapaukset ovat omiaan asettamaan kansalaisten oikeustajun kovalle koetukselle...”. Lisäksi aloitteessa lähdettiin siitä, että ”käytännössä tämän päivän rikoksenteijä ei välttämättä hyökkää sellaisella tavalla, että se voitaisiin selvästi määritellä hyökkäykseksi. Esimerkiksi rikoksenteijän uhkailu, suusanallinen tai muu sellainen pitäisi voida käsittää hyökkäykseksi kiinniottajaa kohtaan”.<sup>914</sup> Pitääkseen tilanteen tällöin hallinnassa kiinniottaja joutuu käyttämään voimakeinoja. Taustatekijänä viitattiin poliisin resurssien vähenemiseen ja siihen, että maaseudulla poliisin paikalltulo saattaa kestää useita tunteja. Tämän vuoksi kaikkia rikoksenteijöitä ei aloitteen mukaan saada kiinni ilman ihmisten omatoimista rikostorjuntaa. Aloitteessa viitattiin myös kansalaisten heikkoon laintuntemukseen ja pääteltiin kansalaisten ajattelevan, ”ettei rikoksen uhri voi tehdä mitään rikoksenteijälle ilman, että joutuu itse käräjille vastaamaan teoistaan”. Tällaista käsitystä pidettiin aloitteessa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta vaarallisena. Kansanedustajien enemmistön mielestä pakkokeinolain säännökset ja rikoslain hätävarjelusäännös eivät antaneet riittäviä mahdollisuuksia voimakeinoin tapahtuvalle rikosten estämiselle.<sup>915</sup>

Mikäli lakivaliokunta olisi yhtynyt lakialoitteessa omaksuttuun kantaan, se olisi merkinnyt hyökkäyksen käsitteen merkittävää laajentamista. Lisäksi lakialoite olisi sellaisenaan hyväksyttynä tuottanut oikeuden lähes rajattomaan voimakeinojen käyttöön, koska voimakeinojen käytön edellytykset olisivat täyttyneet jo tilanteessa, jossa rikoksenteijän ”muusta käyttäytymisestä” olisi voitu olettaa hänen jatkavan pakoaan. Valiokunta päätyi kuitenkin ehdottamaan lievempää sanamuotoa, jonka eduskunta sitten hyväksyikin. Uuden PKL 1:1,4:n säännöksen mukaan kiinniottaja saa käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina ottaen huomioon rikoksen laatu, kiinniotettavan käyttäytyminen ja tilanne muutenkin. Edellytyksenä voimakeinojen käyttämiselle on vastarinta tai pakeneminen. Lakivaliokunta korosti mietinnössään, että puolustettavuusvaatimus merkitsee

---

<sup>914</sup> LA 30/2001, s. 2.

<sup>915</sup> LA 30/2001, s. 2.

voimakeinojen ja niiden käytöstä aiheutuvien haittojen välistä intressivertailua. Valiokunnan kannan mukaan voimakeinoja voidaan pitää puolustettavina, jos niistä aiheutuvat haitat ovat oikeassa ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden. Pakenevaan kiinniotettuun kohdistuvien voimakeinojen suhteen valiokunta korosti kahta asiaa. Ensinnäkin voimakeinojen oli pakenemisen torjumiseksi oltava lievempiä kuin hyökkäyksen tai vastarinnan torjumiseksi. Toiseksi tunnistetun pakenevan kiinniotettavan kiinniottamisen toteuttamiseksi tulisi pääsääntöisesti turvautua viranomaisten apuun.<sup>916</sup>

Lappi-Seppälä on pitänyt muutosta asiallisesti perusteltuna. Toisaalta hän on pitänyt mahdollisena, että voimakeinoja olisi voitu kohdistaa pakenevaan rikoksentehtijään myös ilman erillistä mainintaa, koska olisi kohtuutonta edellyttää, että kiinniotto saataisiin toteutetuksi pelkästään perään huutelemalla.<sup>917</sup> Käsitykseni mukaan sanamuodon muutos on kuitenkin ollut välttämätön voimakeinojen kohdistamiseksi pakenevaan rikoksentehtijään. Lain sanamuotoa ei voida tulkita laajentavasti pelkästään sen vuoksi, että sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi kohtuuttomana pidettävään lopputulokseen.<sup>918</sup>

## 9.5 Voimakeinojen käytön liioittelu

Voimakeinojen käytön liioittelusta on säädetty RL 4:6:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan voimakeinojen käyttöä liioitellut tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys. Lain perustelujen mukaan vastuusta vapautumisen kannalta on ratkaisevaa, voidaanko voimakeinojen sallitun määrän ylittämistä pitää tilanteessa ymmärrettävänä ja anteeksiannettavana. Kyse on siis anteeksiantope-

---

<sup>916</sup> LaVM 28/2002, s. 14. Mitä muutoksen pontimina olleeseen Vaasan hovioikeuden tuomioon tulee, on varsin kyseenalaista, olisiko tuomioistuimella mahdollisuuksia tuomita olennaisesti toisin lakimuutoksen jälkeenkään. Viitataan tällä ennen kaikkea voimakeinojen käyttöön liitettävään puolustettavuusvaatimukseen. Ilmaan ampumista yksityishenkilön toimesta karkuun juoksevien murto miesten pysäyttämiseksi ei hevin voida pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavana voimakeinojen käyttöä.

<sup>917</sup> Lappi-Seppälä 2004, s. 32.

<sup>918</sup> Kun pakkokeinolakia muutettiin edellä kerrotulla tavalla, LYTP 28 §:n 2 momentin kiinniottamisoikeutta koskevaa säännöstä ei kuitenkaan jostakin syystä muutettu. Muutos toteutettiin vasta myöhemmin. Tällöin sitä perusteltiin sillä, että myös pakkokeinolakiin oli lisätty oikeus käyttää voimakeinoja myös pakenevan kiinniottamiseksi. Samalla korostettiin tarkoituksena olleen, että vartijan kiinniottamisoikeus siihen liittyvine voimankäyttöoikeuksineen vastaisi PKL:n vastaavia säännöksiä. Ks. HE 265/2004, s. 40. Muutosta voidaan pitää erittäin perusteltuna: ilman sitä vartijan oikeus voimankäyttöön kiinniottamisen toimittamiseksi olisi ollut ”jokamiehen” oikeutta vähäisempi.



rusteesta. Perusteluissa viitataan myös niihin tulkinnallisiin vaikeuksiin, joita ilmenee rajanvedossa voimakeinojen käytön liioittelun ja hätävarjelun liioittelun välillä.<sup>919</sup> Hätävarjelussa on kyse tilanteen vaarallisuuteen ja yllätyksellisyyteen liittyvistä seikoista. Hyökkäyksen torjumiseen liittyvät virhearvioinnit ovat perustelujen mukaan tällöin ymmärrettäviä tekijän pelon, hätäännyksen ja kauhun vuoksi. Kuitenkin myös hätävarjelutilanteessa viranomaisille asetetaan korkeammat vaatimukset kuin tavalliselle kansalaiselle. Perusteluissa on suora maininta myös vartijan aseman tai koulutuksen vaikutuksesta arviointiin: ”Se, että vaikkapa poliisin tai vartijan koulutusta ja ammattitaitoa vailla oleva tavallinen kansalainen saattaisi tiettyssä tilanteessa hyvinkin syyllistyä ymmärrettäviin ylilyönteihin, ei välttämättä tee vastaavassa tilanteessa toimivan viranomaisen toimintaa anteeksiannettavaksi.”<sup>920</sup>

Voimakeinojen käytön liioittelussa tilanne puolestaan on toinen ja siihen johtaneet motiivit eroavat hätävarjelun liioitteluun johtaneista motiiveista. Voimakeinojen käytön liioittelu eroaa säännöksen perustelujen mukaan hätävarjelun liioittelusta sikäli, että ensin mainitussa tilannetta voidaan vielä tarkastella virkatehtävän suorittamisena eikä kyse ole oman tai toisen hengen tai terveyden välittömästä suojelemisesta.<sup>921</sup> Lain perusteluissa sivuutetaan itse asiassa tyystin se, että hätävarjelulla suojattavia oikeushyviä ei ole mitenkään rajoitettu. Perusteluista saa sellaisen kuvan, että virkatehtävää suorittavan henkilön kohdalla hätävarjelusta olisi kyse vain silloin, kun kyse on oman tai toisen hengen tai terveyden välittömästä suojelusta. Toisaalta perustelujen mukaan voimakeinojen käyttösäännöksellä ei ole mitenkään haluttu rajoittaa esimerkiksi poliisimiehen oikeutta kaikille kansalaisille kuuluvaan hätävarjelu- ja pakkotilatekoon. Tämän vuoksi lain perusteluissa oleva edellä mainittu voimakeinojen käytön ja hätävarjelun liioittelun ero ei ole kovin valaiseva. On muistettava, että mihin tahansa oikeushyvään kohdistettu tai välittömästi odotettavissa oleva hyökkäys oikeuttaa hätävarjelutoimeen, jos tointa on RL 4:4:n tarkoittamalla tavalla pidettävä puolustettavana. Lain perustelujen erottelu tulee kuitenkin ymmärrettävämmäksi, jos sillä ajatellaan viitattavan nimenomaan sellaisiin hätävarjelutilanteisiin, joissa pelon, hätäännyksen ja kauhun tunteet ovat ymmärrettäviä. Voitaneen ajatella, että juuri oman tai toisen hengen tai terveyden välitön suojeleminen aiheuttavat näitä tunteita, kun taas esimerkiksi omaisuuden suojaamiseen liittyvinä tällaiset tunteet eivät varsinkaan viranomaisilla voi olla kovin helposti ymmärrettävissä.

---

<sup>919</sup> HE 44/2002, s. 130.

<sup>920</sup> HE 44/2002, s. 130 – 131.

<sup>921</sup> HE 44/2002, s. 131.



Liiallisiin voimakeinoihin johtavat lain perustelujen mukaan joka tapauksessa liiallinen virkaintoisuus ja tehtävän ylikorostus. Virhearvioinnin ymmärrettävyyteen vaikuttavia tekijöitä luetellaan perusteluissa useita: tällaisia kriteerejä ovat tilanteen yllätyksellisyys, poliisimiehen asema, koulutus ja henkilökohtaiset edellytykset, käytettävissä oleva harkinta-aika sekä vastarinnan määrä. Toisaalta perusteluissa muistutetaan siitä, että juuri koulutuksen tavoitteena on karsia voimakeinojen käyttöön liittyvät virhearviot. Perustelujen mukaan kriteerien on syytä käytännössä olla tiukat.<sup>922</sup>

Tilanteen yllätyksellisyys, poliisimiehen asema, käytettävissä oleva harkinta-aika sekä vastarinnan määrä ovat kriteereinä ymmärrettäviä ja selkeitä. Esimerkiksi vastarinnan voimakkuus on omiaan johtamaan juuri sellaisiin tunnetiloihin, jotka ovat hätävarjelun liioittelussa ominaisia. Myös henkilökohtaiset edellytykset ja koulutus ovat kriteereinä ymmärrettäviä mutta toisaalta myös ongelmallisia. Kun tarkoituksena on, että vähäisemmällä henkilökohtaisilla edellytyksillä toimivaa henkilöä kohdellaan voimakeinojen käytön liioittelutilanteissa muita lempeämmin, voidaan paradoksaalisesti sanoa rangaistavan niitä, joilla on voimakeinojen käyttöön hyvät edellytykset. Kun voimakeinojen käyttöön ei usein liity sellaista välitöntä pakkoa kuin esimerkiksi omaan terveyteen kohdistuvan hyökkäyksen torjumiseen hätävarjelutoimin, voidaan kysyä, pitäisikö henkilön itsensä ymmärtää pidättyä voimakeinojen käytöstä tilanteissa, joissa hänen henkilökohtaiset edellytyksensä ovat puutteelliset.

Vastaava ongelma koskee myös koulutuksen vaikutusta. On pidettävä ongelmallisena, jos oikeus voimakeinojen käyttöön annetaan riittämättömästi koulutetulle henkilölle, jos tätä samalla kuitenkin kohdellaan voimakeinojen käytön liioittelutapauksissa muita lievemmin. Itsenäinen oikeus voimakeinojen käyttöön käsittää erittäin merkittävän oikeuden puuttua useiden perusoikeuksien ydinalueeseen ja riittävää koulutusta on tämän vuoksi pidettävä oikeusturvatekijänä.

Vaikka tekijää ei voimakeinojen käytön liioittelussa kokonaan vapautetaisikaan vastuusta, tuomioistuimen ei silti tarvitse tuomita hänelle täyttä rangaistusta. Vastuuta voidaan näet olosuhteiden vuoksi lieventää RL 4:7:n mukaisesti. Tekijään voidaan ensinnäkin soveltaa RL 6:3:n mukaista lieventämisperustetta, joka koskee olosuhteita, joissa vastuuvapausperusteen soveltaminen olisi lähellä. Lisäksi nämä olosuhteet antavat RL 6 luvun 8 §:n 1 momentin 5-kohdan mukaan tuomioistuimelle mahdollisuuden tuomita säädettyä lievemmänlaisen rangaistuksen tai alittaa teosta säädetyn vähimmäisrangaistuksen. Tuomioistuimella on voimakeinojen käytön liioittelutapauksissa siten käytettävissään neljä eri vaihtoehtoa: vastuusta vapauttaminen kokonaan, lieventämisperusteen soveltaminen, tuomitseminen alennetun rangaistusasteikon mukaisesti tai täysi rangaistus.

---

<sup>922</sup> HE 44/2002, s. 131.

## 9.6 Voimakeinojen käytöstä käytännössä

Tapauksista, joissa vartija tai järjestyksenvalvoja on käyttänyt liikaa voimaa tai käyttänyt voimakeinoja jopa täysin perusteettomasti, on vaikea saada tietoja. Useimmiten perusteeton voimakeinojen käyttö johtaa tuomioon, jonka rikosnimike on pahoinpitely, joten vartijoita ja järjestyksenvalvoja koskevien tapausten erottelu muista pahoinpitelyistä on käytännössä mahdotonta.<sup>923</sup> Tämän vuoksi myöskään tietoa siitä, kuinka paljon vartijoiden tai järjestyksenvalvojen suorittamia pahoinpitelyjä todellisuudessa esiintyy, ei ole helppo saada. On myös mahdollista – ja jopa todennäköistä – että tälläkin alueella esiintyy piiloon jäävää rikollisuutta, minkä lisäksi osassa tapauksista syyte joudutaan näytön riittämättömyyden vuoksi hylkäämään.

Selin ja Leino ovat kysely- ja haastattelututkimuksessaan kysyneet suomalaisilta vartijoilta myös sitä, miten nämä hoitavat ristiriita-, uhka- ja väkivaltatilanteita. Kyselyn tulosten mukaan vartijat suoriutuivat näistä tilanteista pääosin pyytämällä ja selittämällä ja kertomalla toimenpiteen kohteelle tämän toimintamahdollisuuksista ja niiden seurauksista. Kyselyyn vastanneista vartijoista 53 % oli pitänyt henkilöä kiinni tai estänyt tämän liikkumisen kyselyä edeltäneen vuoden aikana. Käsirautojen käyttöön eli ns. raudoitukseen oli vähintään kerran turvautunut 29 % vartijoista. Pampulla oli uhannut 8 % vartijoista ja pampulla lyönyt 3 %. Vastaavasti kaasuaseen käytöllä oli uhannut 16 % vartijoista, mutta kaasuasetta käyttänyt vain 6 % vartijoista. Tilanteissa 7 % vartijoista oli lyönyt tai potkinut vähintään kerran ja 8 % kuristanut kohdehenkilöä vähintään kerran. Koiran käytöllä oli uhannut vain 1 % kyselyyn vastanneista vartijoista. Koiralla ei sen sijaan ollut purettanut kohdehenkilöä yksikään vartijoista. Käsiaseella ei ollut uhattu kertaakaan eikä myöskään ammuttu varoituslaukausta tai kohti.<sup>924</sup>

Oman, vartijoita koskevissa rikosasioissa saamani asianajokokemuksen perusteella olisin taipuvainen toteamaan, että varsinkin alioikeuksilla on joskus vaikeuksia erottaa toisistaan toimivaltuuksien käytön edellytykset ja käytettyjen voimakeinojen puolustettavuus. Tästä seuraa puolestaan se, että voimakeinojen käyttötilanteita arvioidaan lähinnä sen suhteen, ovatko käytetyt voimakeinot olleet oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan etuun. Tällaisessa arvioinnissa vähälle huomiolle jää primäärin toimivaltuusnormin olemassaolo. On siten mahdollista, että tuomioistuin katsoo voimakeinojen käytön olleen puolustettavissa, vaikka henkilön koskemattomuuden puuttumiseen oikeuttava toimivaltanormi olisi puuttunut kokonaan. Syytesidonnaisuus toki rajoittaa

<sup>923</sup> Etsiminen voisi olla helpompaa, jos vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin kohdistettaisiin pahoinpitelysyytteen lisäksi myös syyte esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämisestä silloin, kun heidän katsottaisiin käyttäneen tekohehkellä julkista valtaa. Ei ole kuitenkaan todennäköistä, että syyttäjät kovin järjestelmällisesti menettelisivät näin.

<sup>924</sup> Selin – Leino 2005, s. 35 – 36.

tuomioistuinta: jos syyttäjää ei vaadi rangaistusta, tuomioistuin ei voi tuomita, vaikka se havaitsisikin ongelman.

Julkisuudessa esiintyy toisinaan väitteitä vartijoiden tai järjestyksenvalvojien väkivaltaisuudesta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut eräisiin tällaisiin väitteisiin kantaa 5.10.2004 antamissaan ratkaisuissa Dnro 171/2/03 ja 293/4/03. Tapauksessa apulaisoikeusasiamies oli sekä omasta aloitteestaan että Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n kirjeen johdosta ryhtynyt selvittämään väitteitä, joiden mukaan Helsingin Töölön kisahallin putkaan tuotaisiin vartioimisliikkeiden vartijoiden kiinni ottamisen yhteydessä pahoinpitelemiä henkilöitä. Selvittely juonsi juurensa kahden Töölön kisahallin putkatiloissa työskennelleen sairaanhoitajan kirjoitukseen Helsingin Sanomien yleisönosastossa. Kirjoituksessa oli todettu, että putkaan oli enenevässä määrin tuotu vartijoiden voimakeinojen käytön kohteeksi joutuneita henkilöitä, joilla oli ilmennyt sairaalahoittoa vaatineita vammoja.

Apulaisoikeusasiamies lähti ratkaisussaan siitä, että kun vuosina 1999 – 2004 päihtymyksen vuoksi säilöön otettujen henkilöiden vuosittainen määrä oli n. 95 000 henkilöä, yksityisten vartioimisliikkeiden kiinniottamien henkilöiden määrä näistä henkilöistä oli tuhansia.<sup>925</sup> Sisäasiainministeriön apulaisoikeusasiamiehelle antaman lausunnon mukaan koko valtakunnassa oli lausunnon antamishetkellä kirjattu kaikkiaan 44 tapaista, joissa vartijan epäiltiin syyllistyneen kiinniottotilanteessa pahoinpitelyrikokseen. Vastaavasti Helsingin kihlakunnan poliisilaitos oli kirjannut 1.1.2002 – 31.1.2003 välisenä aikana 20 rikosilmoitusta, joissa vartija oli merkitty epäillyksi pahoinpitelyyn tai lievään pahoinpitelyyn. Helsingin kihlakunnan poliisilaitos oli todennut lausunnossaan, ettei sen tekemässä selvityksessä ollut tullut ilmi tapauksia, joissa poliisin havaitsemissa pahoinpitelytapauksissa esitutkinta olisi jätetty toimittamatta esitutkintalain vastaisesti. Apulaisoikeusasiamies katsoikin, että Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten tietoon tulleista vartijoiden tekemiksi epäillyistä pahoinpitelyistä oli käynnistetty esitutkinta asianmukaisesti. Helsingin kihlakunnan poliisilaitos oli samassa yhteydessä selvittänyt myös mahdollisten muiden kuin poliisimiesten tietoon tulleiden rikosten määrää. Tässä selvityksessä yksilöitäviä tapauksia ei löytynyt. Esimerkiksi yleisönosastoon kirjoittaneet sairaanhoitajat eivät kyenneet antamaan havaitsemistaan tapauksista sellaista tietoa, joiden perusteella olisi pystytty päättelemään, että pahoinpitelytapauksia olisi jäänyt tutkimatta. Sisäasiainministeriön lausunnossa puolestaan muistutettiin siitä, että vaikka kiinniotetuissa esiintyisikin vammoja, kaikissa tapauksissa kiinniottajan ei voida epäillä syyllistyneen rikokseen.

---

<sup>925</sup> Vartijalla ei ole oikeutta ottaa henkilöä kiinni tämän päihtymyksen perusteella, vaan kiinniottaminen voi perustua ainoastaan rikokseen. Jos apulaisoikeusasiamiehen arvio pitää paikkansa, kiinniotetut ovat mitä ilmeisimmin olleet rikoksesta verekseltään tavattuja henkilöitä, jotka vartijoiden toimesta on luovutettu poliisille. Poliisi puolestaan on tehnyt päätöksen säilöön ottamisesta henkilön päihtymyksen – ei siis epäillyn rikoksen – perusteella.

Apulaisoikeusasiamies totesi olevan vaikea arvioida, onko epäiltyjen – siis ilmoitulleiden – tapausten määrä säilöön otettujen ja vartijoiden määrään nähden suuri. Hän katsoi myös, ettei ole saatavissa riittävää tietopohjaa sen selvittämiseksi, syyllistyvätkö vartijat poliiseja useammin pahoinpitelyihin.<sup>926</sup>

## 10 Kokoavia näkökohtia toimivaltuuksista

Näyttäisi siltä, että Suomessa järjestyksenvalvojan ja vartijan toimivaltuudet on pysytetty melko maltillisella tasolla siitäkin huolimatta, että erilliset toimivaltuudet yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöillä ylipäätään ovat kansainvälisesti harvinaisia. Vaikka järjestyksenvalvojalla ja vartijalla on myös turvallisuustarkastukseen ja voimakeinojen käyttöön liittyviä toimivaltuuksia, alueelta poistamiseen ja sinne pääsyn kontrollointiin liittyvät toimivaltuudet erottavat heidät tosiasiasa muista ihmisistä. Jotta ihmisten perusoikeuksiin puututtaisiin mahdollisimman vähän, olisikin tarkoin harkittava, millä edellytyksillä järjestyksenvalvojille ja vartijoille annetaan mahdollisuus kontrolloida alueella oleskelua. Toisaalta on muistettava, että perinteisten vapausoikeuksien lisäksi perusoikeuksiin kuuluvat mm. turvallisuuden, yksityisyyden ja omaisuuden suojan kaltaiset perusoikeudet, joita järjestyksenvalvojien ja vartijoiden toimivaltuuksilla nimenomaan suojataan. Vapausoikeuden vastapoolina toimii usein jokin viimeksi mainituista. Kun lainsäätäjä arvioi rajoituksen hyväksyttävyyttä, sen tulisi ottaa myös tämä huomioon.

Järjestyksenvalvojan historiallisesti suhteellisen muuttumattomina pidetyt valtuudet eivät välttämättä ole enää ajantasaisia. Valtuudet ovat vuosikymmenten ajan pysyneet pääsääntöisesti samankaltaisina. Osin tämä pätee jopa säännösten sanamuotoon. Ainoastaan ns. elämäntapaperuste on käytännössä pudotettu pois poistamisperusteiden joukosta. Järjestyksenvalvojalle asetettu velvollisuus pääsyn estämiseen sopii huonosti yhteen toiminnalle yleisesti ja voimakeinojen käytölle erityisesti asetettujen suhteellisuus- ja puolustettavuusvaatimusten kanssa. Lisäksi järjestyksenvalvojalle tulisi säätää oikeus poistaa toimialueeltaan siellä oikeudettomasti oleskeleva henkilö. Ihmisten oikeusturvan ja perusoikeuksien kannalta erittäin ongelmallisena voidaan pitää sitä, että on eri lakien perusteella asetettujen järjestyksenvalvojien toimivaltuudet ovat keskenään erilaisia. Kaikille järjestyksenvalvojille tulisi säätää yhtenäiset

<sup>926</sup> Voitaisiin tosin ajatella, että jos vartijan tekemiksi epäiltyjen pahoinpitelyjen määrä kyetään selvittämään rikosilmoitusten perusteella, vastaava selvitystyö olisi teknisesti varsin yksinkertainen myös poliisin kohdalla. Kaikissa tapauksissa on kuitenkin muistettava, että poliisimiehen tai vartijan epäillyistä toimista laaditaan rikosilmoitus käytännössä aina, kun asianomistaja esittää tätä koskevan pyynnön; epäilystä on vielä matkaa lainvoimaiseen tuomioon.

toimivaltuudet. Nykyistä järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien kirjoa voidaan havainnollistaa seuraavan kaavion avulla:

Asettamisen peruste	Perustoimivaltuudet	Voimankäyttövälineet	Toimivaltuuksien laajennukset tai rajoitukset	Jokamiehen oikeudet	Toimialuetta koskevaan lainsäädäntöön perustuvat henkilökunnan tai avustavan henkilön valtuudet
Järjestyslaki	JVL 6 – 9 §	JL 23 § 3 mom LYTP 29 ja 30 §	JL 22 § 2 mom: ei JVL 6 §:n, 7 §:n 1 mom. 3-k:n, 7 §:n 3 ja 4 mom eikä 8 §:n mukaisia oikeuksia + erillinen turvallisuustarkastusoikeus L joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 6 a ja 11 §: oikeus olla apuna matkalippujen tarkastuksessa ja siihen kuuluvat toimivaltuudet AlkoholiL 58 ja 60 §: nauttimiskiellon valvonta	RL 4:4 RL 4:5 PKL 1:1 PKL 1:1a PolL 27 § 3 mom Loukatun suostumus	L järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä 3 ja 4 §: oikeus auttaa matkustajana kuljettajaa poistamisessa
Ulkoilulaki	JVL 6 – 9 §	JVL 10 § (pl. kouluttamattomat)		RL 4:4 RL 4:5 PKL 1:1 PKL 1:1a PolL 27 § 3 mom PolL 46 § Loukatun suostumus	UlkoiluL 22 § 2 mom: leirintäalueen henkilökunnan oikeus kieltää pääsy ja poistaa henkilö alueelta
Kokoontumislaki	JVL 6 – 9 §	JVL 10 § (pl. kouluttamattomat)	JVL 7 § 2 mom: ei kiinniotto-oikeutta yleisessä kokouksessa	RL 4:4 RL 4:5 PKL 1:1 PKL 1:1a PolL 27 § 3 mom PolL 46 § Loukatun suostumus	AlkoholiL 23 §: päihtyneen pääsyn estäminen ja häiritsevästi käyttäytyvän tai selvästi päihtyneen poistaminen
MaRaL	JVL 6 – 9 §	JVL 10 § (pl. kouluttamattomat)	AlkoholiL 58 § ja 60 §: nauttimiskiellon valvonta	RL 4:4 RL 4:5 PKL 1:1 PKL 1:1a PolL 27 § 3 mom PolL 46 § Loukatun suostumus	AlkoholiL 23 §: päihtyneen pääsyn estäminen ja häiritsevästi käyttäytyvän tai selvästi päihtyneen poistaminen MaraL 5 § 1 mom: henkilökunnan oikeus pääsyn estämiseen ja poistamiseen

Merimieslaki	JVL 6 – 9 §	JVL 10 § (pl. kouluttamattomat)	JVL 7 § 4 mom: muita laajempi säilössäpito-oikeus	RL 4:4 RL 4:5 PKL 1:1 PKL 1:1a PolL 27 § 3 mom PolL 46 § Loukatun suostumus	MerimiesL 74 § 1 mom: päällikköä avustavan henkilön oikeus voimakeinojen käyttöön
--------------	-------------	---------------------------------	---	---	---

Järjestyksenvalvojan oikeus kiinniotetun säilössäpitoon merkitsee melko voimakasta puuttumista kiinniotetun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen. Säilössäpidolle on kuitenkin asetustasoisien sääntelyn kautta asetettu erittäin tiukkoja edellytyksiä. Myös pragmaattisista syistä voidaan puoltaa säilössäpito-oikeutta yleisötilaisuuksissa ja matkustaja-aluksilla. Säilössäpito-oikeus tulisivin nimenomaisella sääntelyllä rajoittaa juuri näihin tilanteisiin. Säilössäpitoa edeltävän kiinniottamisoikeuden tarpeellisuutta pitäisi kuitenkin erikseen arvioida. Riittävää olisi, että järjestyksenvalvojalle säädettäisiin vartijan ja jokamiehen kiinniotto-oikeutta vastaava kiinniottamisoikeus, joka voisi nykyistä vastaavin edellytyksin johtaa säilössäpitoon.

Vartijan toimivaltuuksien sääntelyn ongelmana on poistamisoikeuden sääntely. Sekä poistamisoikeuden asiallisia että alueellisia edellytyksiä voidaan arvioida kriittisesti. Ensinnäkin arveluttavana voidaan pitää sitä, että oikeus poistaa on sidottu vartioimisalueen omistajan tai haltijan poistumista koskevaan tahdonilmaisuuksiin. Vartija joutuu ikään kuin hakemaan toiminnalleen oikeutuksen toisen tahon oikeusaseman kautta arvioimalla, onko tällä toisella taholla oikeus määrätä alueella oleskelusta. Lain sanamuotoon tiukasti pitäytyvällä tulkinnalla voitaisiin poistamiseen ryhtyä ilman tätä arviointiakin. Vähemmän ongelmallista olisi säätää vartijalle pelkästään itsenäinen poistamisoikeus silloin, kun henkilön oleskelua alueella on pidettävä oikeudettomana. Poistamisoikeutta voitaisiin myös alueellisesti rajoittaa siten, että se kattaisi kotirauhan suojaamat ja muut yksityisenä pidettävät alueet sekä kaikki julkisrauhan suojaamat alueet riippumatta siitä, ovatko nämä yleisölle avoimia vai eivät. Näin esimerkiksi katu- ja torialueiden kaltaiset selkeästi yleiset alueet jäisivät poistamisoikeuden ulkopuolelle. Tosin siihen saattaisi riittää jo vaatimus oleskelun oikeudettomuudesta; kadulla kenenkään oleskelu ei lähtökohtaisesti ole oikeudetonta. Poistamisoikeutta ei kuitenkaan kumotun vartioimisliikelain tapaan ole syytä rajoittaa pelkästään yksityisille alueille, koska tällöin oikeuden piiristä suljettaisiin käytännössä esimerkiksi julkisrauhan suojaamat, mutta yleisinä alueina pidettävät kauppaliikkeet.

# VI VARTIJA JA JÄRJESTYKSENVALVOJA MUIDEN OIKEUTTAMISPERUSTEIDEN KÄYTTÄJINÄ

## 1 Taustaa

Oikeuttamisperusteilla tarkoitetaan rikosoikeudessa sellaisia perusteita, jotka tekevät jonkin rikostunnusmerkistön mukaisen, sinänsä oikeudenvastaisen teon sallituksi. Tekoa koskee siis jokin poikkeussääntö, joka tekee sen sallituksi. Kun teko on sallittu, käsillä ei myöskään ole rikosta.<sup>927</sup> Kellään ei ole myöskään oikeutta estää oikeuttamisperusteen mukaisen teon tekemistä.<sup>928</sup> Kuten esimerkiksi Boucht ja Frände ovat muistuttaneet, samaan tekokokonaisuuteen voi tulla sovellettavaksi useampi salliva normi.<sup>929</sup> Nuutila on nimittänyt oikeuttamisperusteita negatiivisiksi vastuuehdoiksi, joilla osoitetaan tietynlaista toimintatapaa pidettävän poikkeuksellisesti siedettävänä, sallittuna tai jopa velvollisuutena. Vaikka myös viranomaisen virkavelvollisuuden puitteissa toimimista on perinteisesti pidetty oikeuttamisperusteena, Nuutilan mukaan mistään rikosoikeudellisesta vääryydestä ei voida puhua, jos viranomainen itse toimii virkavelvollisuuksiensa puitteissa.<sup>930</sup> Frände puolestaan muistuttaa siitä, että oikeuttamisperusteiden tyhjentävä luetteleminen on hyvin vaikeaa, koska oikeusjärjestys kokonaisuutena on otettava huomioon ja oikeuttamisperusteet saavat siten sisältyä mm. poliisin toimivaltasäännöistä.<sup>931</sup>

Käsillä olevan pääjakson aiheena ovat ne oikeuttamisperusteet, joihin kaikki voivat vedota. Oikeuttamisperusteiden sijasta tai lisäksi voidaan puhua jokamiehen voimankäyttöoikeuksista. Puhe jokamiehen oikeuksista on kuitenkin eräällä tavalla ajatuksellinen harha. Vaikka empiiristä tutkimusta asiasta ei olekaan tehty, ei ole poissuljettua, että jokamiehen oikeuksiin turvaudutaan ennen kaikkea työhön kuuluvissa tehtävissä. Niinpä kyse vartijoiden ja järjestyk-

---

<sup>927</sup> Boucht – Frände 2008, s. 88.

<sup>928</sup> Nuutila 1996, s. 184.

<sup>929</sup> Boucht – Frände, s. 88. Boucht ja Frände toteavat myös, ettei näiden normien kesken ole arvojärjestystä. Kuitenkin esimerkiksi poliisimiehen tai vartijan toimintaa tulisi ensisijaisesti arvioida heille säädettyjen toimivaltuuksien kannalta kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden sijasta, jos toimivaltuudet tapaukseen soveltuvat.

<sup>930</sup> Nuutila 1997, s. 281.

<sup>931</sup> Frände 2005, s. 149.

senvalvojen kohdalla onkin tosiasiallisista toimivaltuuksista, joiden käyttöön liittyvä vastuu kuitenkin on varsinaisten toimivaltuuksien käyttöön liitettävää vastuuta vähäisempi.<sup>932</sup> Perusongelmana voidaan pitää sitä, että jokamiehen voimankäyttöoikeudet on suunniteltu ennen kaikkea yksityishenkilöä ajatellen käytettäväksi ani harvoin sattuvassa poikkeustilanteessa. Näitä oikeuksia ei ole suunniteltu ensisijaisesti ammattimaiseen käyttöön.

Tavallaan on myös harhaanjohtavaa puhua pelkästään jokamiehen voimankäyttöoikeuksista. Kaikkien käytössä on näet myös sellaisia oikeuttamisperusteita, joilla kohdehenkilön perusoikeuksia rajoitetaan muutoin kuin fyysistä voimaa käyttämällä. Esimerkiksi loukatun suostumus mahdollistaa vapaaehtoisuuteen perustuvan perusoikeuksien rajoituksen. Kyse onkin itse asiassa kaikista sellaisista jokamiehelle kuuluvista oikeuksista, joilla henkilö voi tavalla tai toisella muuttaa toisen perusoikeuksiin liittyvää oikeusasemaa.

Kirjallisuudessa Lahti on aiheellisesti muistuttanut siitä, että myös kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden suhdetta perustuslain 124 §:n merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevaan säännökseen olisi arvioitava. Hän huomauttaa siitä, että hätävarjelua, pakkoilaa, voimakeinojen käyttöä ja itseapua koskevien säännösten soveltamisalaa on laajennettu. Osittain laajennus on tapahtunut aiempaa yleisluontoisempia ja epämääräisempiä käsitteitä käyttäen. Lahti muistuttaa toisten yksilöiden perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavista vaatimuksista oikeuttamisperusteita koskevia säännöksiä sovellettaessa. Lisäksi hän asettaa vastattavaksi kysymyksen siitä, ”kuuluuko sellaisen oikeuden puolustaminen tarvittaessa voimakeinoin toista yksityistä vastaan yksityiselle henkilölle vai onko pikemmin edellytettävä turvautumista viranomaisiin”.<sup>933</sup>

Lahden lailla Nuotio on kiinnittänyt kriittistä huomiota uudistettuihin oikeuttamisperusteita koskeviin säännöksiin. Hän toteaa, että lain perusteluissa jää käsittelemättä mm. hätävarjeloikeuden yhteys viranomaisavun saatavuuteen. Kuten Lahti myös Nuotio muistuttaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten huomioimisesta. Hän vertaa oikeuttamisperusteita tässä suhteessa niihin normeihin, jotka luovat viranomaisille toimivaltaa voimakeinojen käyttöön. Huolimatta mahdollisesta väitteestä, ettei perusoikeuksien yksilöiden välinen

<sup>932</sup> Kyse ei ole pelkästään suomalaisesta ongelmasta. Esimerkiksi Kontos on peräänkuuluttanut julkisen vallan käyttöön liittyvää vastuuta yksityisille turvallisuuspalveluille silloin, kun ne käyttävät ammattimaisesti kaikille kuuluvia oikeuksia, koska kyse ei ole enää individualisoidusta, kaikkien käytettävissä olevasta itseavusta, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta. Ks. Kontos 2004, s. 201 – 202 ja 221.

<sup>933</sup> Lahti 2003, s. 148 – 149. Koskinen on jo aiemmin kiinnittänyt huomionsa niihin uhkiin, joita jokamiehelle kuuluvien oikeuksien täysimääräinen käyttö lain sallimissa rajoissa saattaisi aiheuttaa, toteamalla, että ”jos kansalaiset todella rupeaisivat yleisesti ottamaan kiinni toisiaan RVA 23,1 §:n sallimissa väljissä rajoissa, syntyisi kyllä aikamoisia häiriöitä”. Ks. Koskinen 1980, s. 173.



horisontaalivaikutus samaistu yksilön ja julkisen vallan väliseen vertikaalisuhteeseen, ”väkivallan käytön oikeutus ja rajat ovat tärkeä kysymys myös silloin, kun julkinen valta ei ole asiassa suoraan toimijana osallisena”.<sup>934</sup>

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimintaa jokamiehelle kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttäjinä arvioitaessa on syytä muistaa, että he – toisin kuin jokamiehet – käyttävät näitä oikeuttamisperusteita ammattimaisesti. Kyse ei ole heidän kohdallaan kertaluonteisesta turvautumisesta hätätilanteesta hyväksyttävänä pidettävään puolustautumiseen, vaan käytännössä merkittävästä lisästä heidän toimivaltuuksiinsa. Myös Joh on kiinnittänyt tähän huomiota toteamalla, että ”even if citizens and private police possess the same formal powers, the more important difference is a practical one; private police are occupationally disposed to use powers that a citizen may rarely, if ever, invoke”.<sup>935</sup>

Tässä esityksessä ei ole tarkoitus tehdä tyhjentävästi selkoa jokamiehelle kuuluvista oikeuttamisperusteista.<sup>936</sup> Tarkastelun painopiste on vartijaa ja järjestyksenvalvojaa erityisesti koskevista kysymyksistä. Esimerkiksi hätävarjelun liioitteluun liittyvillä aspekteilla ei tältä osin ole erityistä merkitystä, vaikka vartijaa ja järjestyksenvalvojaa onkin perusteltua arvioida tavallista ihmistä tiukemmin kriteerein tässäkin suhteessa. Sen sijaan hätävarjelulla suojeltavat oikeushyvät ovat tässä pääjaksossa tärkeässä asemassa, koska vartija ja järjestyksenvalvoja suojaavat paitsi omia myös muiden uhattuna olevia oikeushyviä. Kysymys rikosoikeudellisen virkavastuun ja jokaiselle kuuluvien oikeuttamisperusteiden käytön suhteesta on keskeisessä asemassa tässäkin tutkimuksessa. Kun suomalainen aihetta koskeva keskustelu on liikkunut vain poliisin ja hätävarjelu-oikeuden suhteessa, tarkastelua laajennetaan tässä koskemaan paitsi vartijaa ja järjestyksenvalvojaa myös muita oikeuttamisperusteita. Erityisesti pakkotilaa voidaan tässä suhteessa pitää ongelmallisena oikeuttamisperusteena. Ns. jokamiehen kiinniotto-oikeutta ei tässä yhteydessä käsitellä. Tämä johtuu siitä, että aiemmin käsitellyn kohteena ollut vartijan kiinniotto-oikeus on sisällöltään käytännössä identtinen jokamiehen kiinniotto-oikeuden kanssa. Edellisestä esitetyt näkökohdat pätevät myös jälkimmäiseen.

---

<sup>934</sup> Nuotio 2003, s. 267 – 269.

<sup>935</sup> Joh 2004, s. 64. Myös Stenning ja Shearing ovat muistuttaneet siitä, ettei tavallista kansalaista ja yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijää ole syytä rinnastaa, jos heidän asemansa kuitenkin todellisuudessa eroaa toisistaan. Heidän mukaansa erot ovat selviä ottaen huomioon, että tavallisilla kansalaisilla ei ole tapana harjoittaa pääsyn estämistä ammattimaisesti eivätkä tavalliset kansalaiset pukeudu ”poliisimaiseen” toimipukuun. Ks. Stenning – Shearing 1979, s. 263.

<sup>936</sup> Sellainenkin tutkimus odottaisi toki tekijäänsä, koska Majasen yksityishenkilön voimankäyttöoikeuksia koskenut väitöskirja on jo vuodelta 1979. Oikeuttamisperusteita koskeva sääntely on tämän jälkeen perinpohjaisesti muuttunut.

Kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden tarkastelu aloitetaan niistä valtuuksista, joita voidaan johtaa poliisilaista. Vaikka esimerkiksi yksityishenkilön poliisimiehelle antama voimankäyttöapu onkin ollut perustuslakivaliokunnan mielenkiinnon kohteena, oikeustieteessä poliisilaista johdettavat valtuudet ovat saaneet osakseen vain vähän huomiota. Vaikka siitäkään, miten ja millä perusteilla näitä valtuuksia tavataan käyttää, ei ole saatavissa empiiristä tietoa, kyse saattaa olla huomattavasta toimivallan laajennuksesta niille, joilla on jo itsenäistäänkin toimivaltaa tavallista ihmistä enemmän.

## 2 Toimivaltuuksien ja jokamiehen oikeuksien suhteesta

### 2.1 KKO 2004:75 ja siitä käyty keskustelu

Kysymykseen virkavastuun ja kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden suhteesta on korkein oikeus ottanut kantaa ratkaisussaan KKO 2004:75:

Poliisimiehet A, B ja C olivat poliisikoiran kanssa ajaneet takaa miestä, joka oli määrää toimittaa psykiatriseen hoitoon. Poliisimiesten tavoitettua miehen tämä oli kääntynyt ja tullut vesuri lyöntiasentoon kohotettuna kohti poliisikoiraa ja A:ta. B oli ampunut miestä kahdesti jalkaan. Koiran kaadettua miehen tämä oli koiran tainnutettuaan ollut kohottautumassa vesurin kanssa, jolloin A oli ampunut häntä kerran. Mies oli myöhemmin kuollut A:n ampumasta luodista saamiinsa vammoihin. Poliisimiehille luettiin syyksi, B:lle hätävarjelun liioitteluna tehty pahoinpitely ja A:lle hätävarjelun liioitteluna tehdyt pahoinpitely ja kuolemantuottamus.

Menettelyä ei luettu A:n ja B:n syyksi erikseen virkavelvollisuuden rikkomisena.

Korkein oikeus lähti tuomionsa perusteluissa siitä, että koska tekoja ei voitu pitää tilanteen kokonaisarviointin perusteella puolustettavina, ne olivat poliisilain suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Ongelmalliseksi muodostui se, oliko poliisimiesten suhteellisuusperiaatteen vastaista menettelyä arvioitava hätävarjelutilanteen vai virkavelvollisuuksien rikkomisen kannalta. Jos poliisimiesten olisi katsottava toimineen poliisilain toimivaltuussäännösten pohjalta, ratkaisu olisi määräytynyt jälkimmäisen vaihtoehdon pohjalta. KKO totesi päätyneensä aiemmissa ratkaisuisaan soveltamaan virkavastuusäännöksiä silloin, kun poliisin on katsottu syyllistyneen toimessaan liiallisten voimakeinojen käyttöön, kun taas poliisimiehen toimiessa hätävarjelutilanteessa se ei ollut näitä säännöksiä soveltanut.<sup>937</sup> Korkein oikeus katsoi, että vaikka poliisimiehen on virkatoiminnassaan

<sup>937</sup> KKO viittasi ensin mainittujen suhteen ratkaisuihinsa KKO 1950 II 10, 1961 II 70 ja 1973 II 6. Esimerkkinä hätävarjelutilanteesta toimimisesta KKO käytti ratkaisuaan KKO 1961 II 70. Vanhemmasta poliisin hätävarjeluoikeutta koskevasta kirjallisuudesta ks. Ellilä 1957. Ellilä piti sinänsä selvänä, että hätävarjelua aikanaan koskeneen RL 3:6:n säännöksen mukainen oikeus koskee niin yksityishenkilöä kuin viranomaisakin. Ns. julkisoikeudelli-

noudatettava poliisivaltuuksien käyttöön liittyviä rajoituksia, nämä rajoitukset eivät kuitenkaan koske yleistä hätävarjelu-oikeutta. Silloin kun poliisimies virkatehtävässään joutuu itseään tai toista oikeudettomalta hyökkäykseltä suojataksaan turvautumaan voimakeinoin, ”ei niiden käyttö perustu viranomaisvaltuuksiin ja tapahdu virkatehtävän hoitamiseksi vaan poliisimieskin käyttää tällöin voimakeinoja yleisen oikeuden nojalla ja puolustautumistarkoituksessa”. KKO viittasi näkemyksensä tueksi myös poliisilain perusteluihin. Näillä perusteilla KKO päätyi siihen, etteivät hätävarjelutilanteessa tehdyt teot täyttäneet virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä.

Kirjallisuudessa tapauksesta esitetyt arviot voidaan jakaa kahteen ryhmään. Osa arvioijista on suhtautunut torjuvasti siihen ajatukseen, että poliisi voisi hätävarjelu-oikeutta käyttäessään toimia rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolella. Osa taas on katsonut, ettei poliisimiehen oikeus hätävarjeluuun voi olla vähäisempi kuin muidenkaan ihmisten oikeus. Ensin mainittuun ryhmään kuuluu Lahti, joka on pitänyt edellä mainitussa korkeimman oikeuden ratkaisussa myönteisenä sitä, että poliisimiehelle on hätävarjelutilanteessa asetettu korkeammat vaatimukset kuin tavalliselle kansalaiselle. Lisäksi hän pitänyt oikeana sitä, että hyökkääjän ollessa psyykkisesti sairas poliisimieheltä edellytetään tavallista enemmän joustavuutta.<sup>938</sup> Vaikka poliisimiesten aikomuksena oli käyttää asetta vain hätävarjelutilanteessa hyökkäyksen torjumiseksi, Lahden mielestä olisi kuitenkin ollut perusteltua arvioida menettelyä kokonaisuudessaan poliisimiehen poliisivaltuuksien ja voimakeinojen käytön rajoitusten valossa. Tällöin voimakeinojen käytön liioittelu olisi arvosteltu myös virkavelvollisuuksien rikkomisena.<sup>939</sup>

Lahti näyttäisi puoltavan eräänlaisen kaksoisstandardin käyttöä hätävarjeluissa huomioitavana viranomaistoiminnan ja julkisen vallan käytön mittapuuna. Lahti tosin käyttää esimerkkinä lääkärin toimintaa hätävarjelutilanteessa, mutta ilmeisesti hän katsoo, että asianomaista viranomaistoimintaa ohjaavat normit on laajemminkin huomioitava hätävarjelutilanteen puolustettavuutta arvioitaessa. Lahti katsoo, että lääkärin toimien puolustettavuuden arvioinnissa on eräänlaisena lisästandardina huomioitava terveydenhuollon ammattihenkilö-

---

sen hätävarjeluun lisäksi poliisimies saattoi Ellilän mukaan turvautua myös RL 3:6 ja 3:7:n mukaiseen hätävarjelu-oikeuteen, ”kun samalla hyökätään viimeksi mainittujen lainkohtien suojaamia oikeushyviä, kuten poliisin tai jonkun muun henkeä tai omaisuutta vastaan”. Ks. Ellilä 1957, s. 138

<sup>938</sup> Pragmaattisesta näkökulmasta voitaisiin kuitenkin kysyä, missä määrin hyökkääjän psyykkisen tilan ylipäättään pitäisi vaikuttaa hätävarjeluissa puolustautujan toiminnan joustavuuteen. Psyykkisesti häiriintyneen suorittama hyökkäys voidaan usein käytännössä arvioida vaarallisemmaksi ja siten voimakkaampia vastatoimia puoltavaksi kuin toimiaan edes jollakin tavoin rationaalisesti harkitsevan hyökkääjän toiminta.

<sup>939</sup> Ks. Lahti 2006, s. 204 – 205.

löstöä ohjaavat normistot. Tällaisista normistoista saattaa johtua lisärajoituksia teon puolustettavuudelle.<sup>940</sup>

Nuotio vierastaa lähtökohtaisesti sitä, että poliisi voisi toimia virkatehtävässään yleisen hätävarjeluoikeuden nojalla ja vapautua samalla virkavastuusta. Hän katsoo ratkaisun johtavan mm. siihen, että poliisi tilanteen kehittyessä toimii erilaisissa rooleissa ollen välillä poliisin, välillä taas yksityisen kansalaisen asemassa. Nuotio myös pohtii ratkaisussa esillä olleen tilanteen kaltaisten tilanteiden mahdollista poliisioikeudellista sääntelyä. Hän puoltaa mahdollisuutta sisällyttää maininta poliisin hätävarjeluoikeudesta poliisilakiin edellyttäen, että se katsottaisiin poliisin toimivaltuuksien käytön kannalta tarpeelliseksi. Näin poliisi tulisi toimineeksi virkavastuulla myös hätävarjelutilanteissa. Nuotio kuitenkin korostaa, että ilman yksityiskohtaista systemaattista tutkimusta ei ole mahdollista arvioida, voisivatko nykyiset poliisin toimivaltuussäännökset olla jo sinänsä riittäviä hätävarjelutilanteitakin ajatellen. Vaikka maininta hätävarjeluoikeudesta lisättäisiinkin poliisilakiin, se voisi Nuotion mukaan olla myös eräänlainen kaksiteräinen miekka, koska poliisin suhtautuminen voimankäyttöön saattaisi samalla muuttua hyväksyvämpään suuntaan.<sup>941</sup>

Ongelmallisena Nuotio pitää myös sitä, että valinta korkeimman oikeuden ratkaisussa on tehty jyrkästi kahden vaihtoehdon välillä siten, että välimuotoja ei ole.<sup>942</sup> Tällä Nuotio viittaa ilmeisesti siihen, että korkein oikeus katsoi poliisimiesten toimineen hätävarjelutilanteessa ja tästä seurasi sitten toiminnan arvioiminen ”puhtaana” hätävarjelutilanteena. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona Nuotio kehrittelee Lahden ajatusta kaksoisstandardista: kun poliisi käyttää hätävarjeluoikeutta, poliisioikeudellisista standardeista tulisi lisävaatimuksia hätävarjeluoikeuden käytössä. Standardiajattelu toimisi myös päinvastoin eli standardien välinen vuorovaikutus olisi kahdensuuntainen.<sup>943</sup> Käsitykseni mukaan myös korkein oikeus otti huomioon tämän Nuotion peräänkuuluttaman ajattelumallin, vaikka se ei sitä kaksoisstandardiksi nimennytäkään. Korkein oikeus näet totesi, että hätävarjelutekoa punnittaessa huomioitavaksi tulee se, että hätävarjeluun suorittaja on poliisimies. Hätävarjelutilannetta poliisimiehen kohdalla on arvioitava tarkemmin kuin tavallisen kansalaisen kohdalla.<sup>944</sup> Tämä merkinnee asiallisesti ottaen juuri päätymistä samaan tai samankalta-

---

<sup>940</sup> Ks. Lahti 2006, s. 207 – 208.

<sup>941</sup> Nuotio 2005b, s. 215 – 244.

<sup>942</sup> Nuotio 2005b, s. 220.

<sup>943</sup> Nuotio 2005b, s. 223 – 224.

<sup>944</sup> Nuotiokin on ratkaisua kommentoidessaan todennut ratkaisun osoittavan, että poliisilta vaaditaan enemmän kuin jokamieheltä. Toisaalta hän on ottanut esille myös sen, että poliisi, jonka on tullut suorittaa tehtävänsä, ei ole voinut ”väistää”, kun taas tavallinen kansalainen olisi luultavasti ollut pakenemiseen velvollinenkin. Ks. Nuotio 2005a, s. 61.

seen lopputulokseen kuin silloin, kun johtoa haettaisiin poliisioikeudellisesta doktriinista.

Myös Tuori on kritisoinut lähtökohtaa, jonka mukaan poliisilla on virkatehtävässään paitsi oikeus käyttää poliisilain mukaisia voimakeinoja myös oikeus hätävarjeluun. Oppi poliisin hätävarjelu-oikeudesta virkatehtävässä tekee poliisin toiminnan oikeusperustan niin avoimeksi, että se muistuttaa jo kerran unohdettua poliisin yleistoisimivaltuutta. Voimakeinojen käytössä on kyse puuttumisesta perustavanlaatuisiin vapausoikeuksiin. Niihin puuttuminen hätävarjelu- ja pakkotilaoikeuden kaltaisilla säännöksillä poliisin virkatoiminnassa sopii Tuorin mukaan huonosti siihen, että niiden rajoituksista on laissa säädettävä riittävän täsmällisesti. Kantansa tueksi Tuori viittaa mm. perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista antamaan lausuntoon PeVL 28/2001, jossa valiokunta totesi viittaussäännöksen rikoslain hätävarjelusäännökseen merkitsevän sen johtamista aivan liian epämääräiseen sääntelyyn. Tuori toteaa Sinisalonen olleen väärässä kannassaan, jossa tämä katsoi, ettei henkilön virka- tai työtehtävä vaikuttaisi tämän oikeuteen turvautua hätävarjeluun. Tuori käyttää esimerkkinä lääkärinä tai sosiaalityöntekijää, joilla on oikeus hätävarjeluun. Heidän asemansa eroaa radikaalisti esimerkiksi poliisin asemasta, koska heidän – toisin kuin poliisin – työtehtäviinsä ei kuulu väkivallanteiden torjuminen eikä se tämän vuoksi ole heidän koulutuksessaan keskeisellä sijalla. Hätävarjelua ja toimivaltuuksien käyttöä ei voi verrata, koska hätävarjelussa kyse ei ole virkatehtävän suorittamisesta. Tuorin mielestä olisi varsin vaikeaa kuvitella tilannetta, jossa poliisi työtehtävässään joutuisi voimakeinojen käyttöä vaativaan tilanteeseen, mutta jossa poliisilain 27 §:n voimakeinojen käyttöä koskevan säännöksen keinot eivät olisi riittäviä vaan poliisi joutuisi turvautumaan yleiseen hätävarjelu-oikeuteen. Hän perustelee tätä sillä, että kun rikoslain julkisoikeudellista hätävarjelua koskeva säännös vuoden 1995 poliisilakiuudistuksen myötä kumottiin, uudessa PolL 27 §:ssä säädettiin voimakeinojen käyttötilanteista huomattavasti kumottua RL 3:8 §:ää kattavammin.<sup>945</sup>

Eräänlaisella välittävällä kannalla on ollut Boucht, joka lähtee siitä, että myös poliisilla pitäisi muiden lailla olla oikeus puolustautua hyökkäystä vastaan riippumatta siitä, johtuuko hyökkäys virkatehtävästä vai ei. Jos viranomaisilla ei olisi oikeutta hätävarjeluun, heidän oikeutensa olisivat vähäisempiä kuin yksityishenkilön oikeudet, mikä sopisi huonosti ajatukseen valtion valtamonopolista. Hän muistuttaa myös siitä, että poliisin oikeudella voimakeinojen käyttöön on hyökkäävä luonne, kun taas hätävarjelu on luonteeltaan puolustuksellista. Boucht ei pidäkään niin merkittävänä kysymyksenä sitä, onko poliisilla yli-

---

<sup>945</sup> Tuori 2004a, s. 513 – 515.

päätään oikeus hätävarjeluun kuin sitä, miten rikoslain kokonaisuudistuksen myötä lain hätävarjelusäännökseen tehdyt laajennukset laajentavat poliisin toimintamahdollisuuksia. Hän viittaa tässä siihen, että hätävarjelulla suojattavia oikeushyviä ei uudistuksen myötä ole enää rajoitettu ja että hätävarjelun aikarajoja on väljennetty siten, että jopa liian aikaisin suoritettu puolustautuminen voi tulla arvioitavaksi hätävarjelun liioitteluna. Yhtenä ongelman ratkaisuvaihtoehtona Boucht esittää, että poliisille voitaisiin kirjata oikeus hätävarjeluun vain rajoitetusti siten, että suojattavina oikeushyvinä tulisivat kysymykseen henkilön koskemattomuus, omaisuus ja kotirauha. Toisaalta yksityishenkilökin on oikeutettu hätävarjelutoimiin ilman oikeushyvien rajoituksia. Poliisille asetetut rajoitukset johtaisivat sen taas yksityishenkilöä huonompaan asemaan, mikä ei sopisi yhteen valtion valtamonopolin kanssa.<sup>946</sup>

Boucht ja Frände ovat muistuttaneet, että ainakin periaatteellisella tasolla se, onko kyse hätävarjelusta vai voimakeinojen käytöstä, merkitsee erilaisia mittapuita myös keinojen mitoituksen suhteen. Jotta hätävarjelu olisi kyseessä, keinot eivät saa ilmeisesti ylittää sitä, mitä tilanteessa on pidettävä puolustettavana. Voimakeinojen käyttöön taas tätä ilmeisyysvaatimusta ei ole liitetty. Voimakeinojen käyttö ylittää siten hätävarjelua helpommin sallittujen keinojen rajat. Boucht ja Frände kuitenkin muistuttavat myös eron vähäisestä käytännön merkityksestä, koska hätävarjelusääntelykin rakentuu puolustettavuuden kokonaisarviointille, jolloin mm. puolustautujan asema poliisimiehenä tulee huomioon otettavaksi.<sup>947</sup>

Hakonen on asettunut sinänsä poliisin normaalia hätävarjelu-oikeutta puoltavalle perinteiselle kannalle. Hänen mukaansa poliisin voimankäyttö voi perustua poliisilain varsinaisen voimankäytösäännöksen lisäksi rikoslain hätävarjelu- tai pakkotilasäännöksiin. Hän toteaa kuitenkin, että viimeksi mainittujen soveltamisala kattaa vain yksittäisiä konkreettisia vaaratilanteita. Jos niiden varaan rakennettaisiin toimivaltuusjärjestelmää, jolla suojattaisiin myös yksilöimättömän henkilöjoukon abstrakteja etuja, se merkitsi todellisuudessa poliisioikeudelliseen yleisvaltuuteen palaamista.<sup>948</sup>

Terenius näyttää myös – ainakin tietyin varauksin – asettuneen perinteiselle kannalle. Hänen mukaansa näkemys poliisin hätävarjelu-oikeudesta on vakiintunut eikä oikeusvertailusta tai ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ole saatavissa tukea sille, että tätä oikeutta voitaisiin rajoittaa. Hän

---

<sup>946</sup> Boucht 2006, s. 517 – 523.

<sup>947</sup> Boucht-Frände 2008, s. 116.

<sup>948</sup> Hakonen 2006, s. 69. Tosin voidaan kysyä, miten esimerkiksi hätävarjelusäännöksen varaan ylipäätään voitaisiin rakentaa suojaa yksilöimättömän henkilöjoukon abstrakteille eduille. Vaikka suojattavia oikeushyviä ei enää olekaan hätävarjelussa rajoitettu, se ei merkinne sitä, että ne voisivat olla jollakin tavoin abstrakteja.

kuitenkin muistuttaa myös yleistoimivaltuuden paluuseen liittyvistä riskeistä ja esittää harkittavaksi jopa, että poliisin hätävarjeluoikeus supistettaisiin henkeä uhkaavien hyökkäysten torjumiseen.<sup>949</sup> Toisaalta hän pohtii sitä, voitaisiinko virkarikossäännöksiä soveltaa muissa kuin itsepuolustustilanteissa. Hänen mielestään silloin, kun puolustautujana on koulutettu poliisimies ja uhattuna ainoastaan omaisuusintressejä, hätävarjelun ylittymiskynnys on hyvin korkealla. Tällöin kyse olisi lähtökohtaisesti voimakeinojen käyttötilanteesta hätävarjelutilanteen sijasta.<sup>950</sup>

Terenius katsoo, että voimassa olevasta laista puuttuu sellainen normi, jonka varaan poliisin rikosoikeudellinen virkavastuu hätävarjelutilanteessa voitaisiin rakentaa.<sup>951</sup> Hän kuitenkin esittää, että ”poliisimiehen oikeudesta rikosoikeudelliseen hätävarjeluun luovuttaisiin ja myös luonteeltaan defensiiviset voimankäyttötilanteet säänneltäisiin poliisioikeudellisissa voimankäyttösäännöksissä”. Virkavastuun Terenius olisi valmis sulkemaan pois vain ääritilanteissa tapauskohtaisen harkinnan perusteella.<sup>952</sup> Terenius on ottanut kantaa myös Lahden ja Nuotion esittämään kaksoisstandardidoktriiniin. Terenius toteaa, että vaikka se mahdollistaisi virkavastuun ulottamisen hätävarjelutilanteisiin, se saattaisi jäädä paitsi julistuksenomaiseksi myös kohdata vakavia poliisimiehen ihmis- ja perusoikeuksiin liittyviä haasteita.<sup>953</sup>

Tapani ja Tolvanen ovat lähteneet siitä, että poliisimiehellä on vastaava oikeus kuin kenellä tahansa puolustaa itseään ja toista hätävarjelutilanteessa. He kuitenkin katsovat, että poliisin toimintaa on ensisijaisesti arvioitava voimankäyttöoikeuden kautta. Laillisissa puitteissa tapahtuvan voimakeinojen käytön seurauksena rikosoikeudellinen vastuu sulkeutuu pois systemaattisesti rikoksen rakenteen ensimmäisellä portaalla. Kuitenkin heidän mukaansa pysähtyminen ensimmäiselle portaalalle ei joissakin tilanteissa johtaisi oikeuspoliittisesti tyydyttävään tulokseen. Silloin kun poliisin tai jonkun muun henki on tilanteessa vakavasti uhattuna, tilannetta on kuitenkin arvioitava hätävarjeluoikeuden kautta. Tilanne voi Tapanin ja Tolvasen mukaan kehittyä niin yllättävästi, ettei poliisi joko ehdi siihen varautua tai poliisin käyttämä voimankäyttöväline ei toimikaan niin kuin pitäisi. Kysymys on tällöin virkatehtävän suorittamiseksi

---

<sup>949</sup> Terenius 2007, s. 126 -127.

<sup>950</sup> Terenius 2007, s. 124.

<sup>951</sup> Mts. 130.

<sup>952</sup> Mts. 132 – 133. Tereniuksen esitystä voidaan puoltaa, joskin hän jättää mainitsematta, miltä osin poliisilain 27 §:n nykyinen voimankäyttösäännös ei mahdollista defensiivistenkin tilanteiden hallintaa.

<sup>953</sup> Terenius 2007, s. 128.



tarpeellisten voimakeinojen sijasta poliisin selviämisestä hengissä tai ilman vakavia vammoja.<sup>954</sup>

Pidän Tapanin ja Tolvasen näkemystä ongelmallisena. Avoimeksi jää, miksi silloinkaan, kun poliisin virkatehtävä johtaa tämän hengen vaarantumiseen, olisi tarpeen arvioida poliisin toimia jonkin muun kuin voimankäyttönormiston nojalla. On syytä myös kysyä, missä vaiheessa poliisin hengen ja terveyden voidaan katsoa niin vakavasti vaarantuneen, että kyseeseen tulisivatkin hätävarjelu-oikeuden käyttö voimakeinojen käytön sijasta. Ei näet liene kuviteltavissa sellaista voimankäyttötilannetta, jossa poliisin terveys ei ainakin jollakin tavoin olisi vaarassa. Jos mitään vaaraa ei olisi, olisi vain hyvin harvoin tarvetta voimakeinojen käytölle.

Merkillepantavaa on, että käyty keskustelu on koskenut vain poliisimiehen toimivaltuuksien – lasken tässä toimivaltuuksiin myös poliisilain voimankäyttösäännöksen – ja hätävarjelu-oikeuden suhdetta. Vartijan ja järjestyksenvalvojan suhdetta hätävarjeluun ei ole keskustelussa juurikaan edes sivuttu, vaikka tätä suhdetta on pidettävä vähintään yhtä ongelmallisena.<sup>955</sup> Vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminnassa on ensinnäkin lähtökohtana se, että he toimivat jokamiehen-oikeuksin.<sup>956</sup> Lähtöasetelma on siten erilainen kuin poliisilain lähtöasetelma: kun vartijan ja järjestyksenvalvojan kohdalla on omaksuttu tämä ajattelutapa, jokamiehen-oikeuksista – myös rikoslain hätävarjelu-oikeudesta – tulee ikään kuin heidän toimivaltuuksiaan. Kun poliisin suhteen joudutaan mahdollisesti turhaan hakemaan vastausta sille, miltä osin poliisin voimankäyttösäännökset edellyttäisivät tuekseen rikoslain hätävarjelu-säännöstä – so. missä tilanteessa poliisin toimivaltuudet käyvät niin riittämättömiksi, että hätävarjeluun on pakko turvautua – vartijan kohdalla vastauksen löytäminen on helpompaa. Vartijalla ei ole esimerkiksi henkilön koskemattomuuden suojaamistehtävässä mahdollisuuksia poistaa ketään vartioimisalueelta, koska vartioimisaluetta ei välttämättä tällöin edes ole. Omaisuuteen kohdistuvien hyökkäysten varalta – omaisuuden vartiointi on vartioimisliikkeen tavallisin tehtävä – vartijalla ei ole erityisiä toimivaltuuksia: hyökkäävä henkilö voi oleskella alueella oikeutetusti eikä kiinniotto-oikeuteen voida ennen rikoksen tapahtumista turvautua.<sup>957</sup>

---

<sup>954</sup> Tapani – Tolvanen 2008, s. 304.

<sup>955</sup> Poikkeuksena voidaan mainita PeVL 28/2001, jossa tosin oli kyse ennen kaikkea siitä, että hätävarjelua koskevaa viittaussäännöstä ei pidetty perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

<sup>956</sup> LYTP:n ja JVL:n perusteluista on selvästi havaittavissa, että tämä lähtökohta on haluttu omaksua. Ks. esim. HE 69/2001, s. 74.

<sup>957</sup> Olisi sitä paitsi käytännössä epäluontevaa edellyttää, että hyökkäys torjuttaisiin kategorisesti suorittamalla kiinniotto: vartijan ensisijaisena tehtävänä on omaisuuden tai henkilön suojaaminen eikä rikoksentekijän kiinniottaminen.



Omaisuu­den suojaamista hätävarjelutoimin voitaneen pitää erottavana tekijänä yksityisten turvallisuu­spalvelujen työntekijöiden ja poliisin välillä. Poliisi suojaa omaisuutta vain hyvin poikkeuksellisesti, mikä lienee osaltaan vaikuttanut siihen, että käyty keskustelu yleistoimivaltuuden paluusta hätävarjeluoi­keuden muodossa on keskittynyt poliisimiehen henkeen tai terveyteen kohdistuviin hyökkäyksiin. Vartija tai järjes­tyksenvalvoja sen sijaan voivat käyttää oikeutta hätävarjeluun käytännössä tertiukselle kuuluvien oikeushyvien suojaamisessa. Tällöin voidaankin sanoa jo oltavan hyvin lähellä tietynlaista yleistoimivaltuutta. Kun suojattavia oikeushyviä ei ole rajoitettu ja kun hyökkäystä on käsitteenä pidettävä melko väljänä, turvautuminen hätävarjeluoi­keuteen johtaa vartijan ja järjes­tyksenvalvojan tosiasialliset valtuudet aivan uudelle tasolle.

Eräs ongelma on vielä huomioitava, puhuttiinpa sitten poliisimiehestä, vartijasta tai järjes­tyksenvalvojasta. Kysymys on hätävarjelutilanteessa toimi­misen yhteydestä tekijän rikosoikeudelliseen erityissuojaan. Poliisimiehen RL 16:1:n mukainen suoja on sidottu virkatehtävään. Järjes­tyksenvalvojaa ja vartijaa puolestaan suoja RL 17:6:n säännös, jossa suoja on sidottu vartijan tai järjes­tyksenvalvojan tehtäviin. Suoja on molemmissa tapauksissa liitetty suojan saajan ominaisuuteen julkisen vallan käyttäjänä. Jos tekijän katsotaan toimineen hätävarjelutilanteessa – siis yksityishenkilönä ilman julkisen vallan käyttöön liittyvää tehtävää – olisi ongelmallista katsoa, ettei suojan saajalla olisi toimistaan rikosoikeudellista virkavastuuta, mutta hänellä olisi kuitenkin tuon (tässä tapauksessa puuttuvan) virkavastuun käyttämiseen liittyvä rikosoikeudel­linen suoja.<sup>958</sup> Suojan olisi seurattava aina vastuuta ja päinvastoin.

## 2.2 Ratkaisuehdotus ongelmaan

Vaikka käydyssä keskustelussa esitettyjä argumentteja voidaankin periaatteessa jakaa kahteen pääluokkaan – niihin, joissa poliisimiehen virassa tapahtuvaa toimintaa esitetään aina lähtökohtaisesti arvioitavaksi virkavastuun kautta ja niihin, joissa poliisimiehen oikeutta klassiseen hätävarjeluoi­keuteen puolletaan – keskustelusta ei voi kuitenkaan vetää näin yksiviivaisia johtopäätöksiä. Sinänsä on yhtäältä suhtauduttu torjuvasti siihen, että poliisi toimiessaan hätävarjelutilanteessa voi vapautua rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Toisaalta on

---

<sup>958</sup> Poliisimiestä, vartijaa tai järjes­tyksenvalvojaa vastaan hyökänneen tahallisuusarvioinnin tekeminenkin olisi lähes mahdotonta arvioitaessa RL 16:1:n tai 17:6:n tunnusmerkistöjen täytymistä. Tekijän olisi tiedettävä, missä vaiheessa esimerkiksi poliisimies toimii tilan­teessa julkisen vallan käyttäjänä, missä vaiheessa taas yksityishenkilönä. Kirjallisuudessa Terenius on pohdiskellut – sinänsä mielestäni perustellusti – sitä, että kun hyökkäys täyttää RL 16:1:n tunnusmerkistön, se saattaisi oikeuttaa poliisimiehen hätävarjeluun. Ks. tästä Terenius 2007, s. 102. Tämä johtaisi kuitenkin siihen edellä tekstissä esitettyyn ristiriitaan, jossa poliisimiehellä olisi korotettu suoja ilman virkavastuuta.

myös katsottu, että hätävarjelu oikeuden myöntäminen poliisimiehille heidän toimiessaan virkatehtävässä merkitsee eräänlaista paluuta jo hylättyyn yleistoi-  
mivaltuusajatteluun. Kuitenkin on myös esitetty, ettei poliisimiehen oikeus  
hätävarjeluun voi yhdenvertaisuussyistä olla rajoitetumpi kuin tavallisenkaan  
kansalaisen oikeus. Ratkaisuksi ongelmaan on tarjottu mm. eräänlaista kak-  
soisstandardiajattelua, poliisimiehen muita rajoitetumpaa hätävarjelu oikeutta  
virkatehtävässä, poliisimiehen toimivaltuuksien riittävyyden analyttistä tar-  
kastelua sekä yksinkertaisesti virkavastuun liittämistä myös hätävarjelutilan-  
teeseen.

Rajoitetun hätävarjelu oikeuden kaltaisen toimivaltuuden antaminen  
poliisimiehelle saattaisi johtaa kysymykseen siitä, onko poliisimiehen oikeus  
hätävarjeluun vähäisempi kuin muiden kansalaisten. Jos poliisimiehelle annet-  
taisiin RL 4:4:n mukaista hätävarjelu oikeutta vastaava itsenäinen toimivaltuus,  
oltaisiin lähellä poliisin yleistoi-  
mivaltuuden paluuta. Kuitenkin esitetyissä rat-  
kaisuvaihtoehtoissa on käsitykseni mukaan pohjimmiltaan kysymys samasta  
asiasta: poliisimiehen asema ja tehtävä on jollakin tavoin otettava huomioon  
arvioitaessa tämän vastuuta hätävarjelu-  
n liioittelutapauksissa. Tietynasteinen  
yksimielisyy-  
s tuntuisi vallitsevan sen suhteen, että poliisimiehen toimia tuli-  
si aina arvioida ensisijaisesti poliisin oman toimivaltuusjärjestelmän kautta.  
Vaikka keskustelussa on käytetty esimerkkinä ainoastaan poliisimiestä, esitetty  
pätee myös varti-  
jaan ja järjestyksenvalvo-  
jaan.

Kotimaisessa oikeustieteessä on perinteisesti katsottu, että voimakeinojen  
käyttö on luonteeltaan hyökkäävää toimintaa, kun taas esimerkiksi hätävarje-  
lussa on aina kysymys puolustautumisesta oikeudetonta hyökkäystä vastaan.  
Hätävarjelu on siten luonteeltaan defensiivistä.<sup>959</sup> Oman käsitykseni mukaan  
ajatus siitä, että voimakeinojen käyttö ja hätävarjelu voitaisiin aina selkeällä  
tavalla erottaa toisistaan, on kestä-  
mätön. Vakiintunut ja perinteinen ajattelu-  
malli, jonka mukaan voimakeinojen käytössä on kyse hyökkäyksellisestä ja hä-  
tävarjelu-  
ssa puolustuksellisesta toimesta, ei välttämättä päde.<sup>960</sup> Yhdessä edellä

<sup>959</sup> Jo Alanen lähti väitöskirjassaan siitä, että teon – kuuluakseen oikeudenmukaisen hätävarje-  
lutilanteen piiriin – tuli tapahtua puolustustarkoituksessa. Ks. Alanen 1925, s. 101 – 102.  
Majanen on myös pohtinut sitä, milloin on kyseessä voimakeinojen käyttö, milloin taas  
hätävarjelu. Hän viittaa mm. siihen, että vaikka huitomis- ja potkimisia saatetaan pitää  
oikeudettomina hyökkäyksiä, kyse ei kuitenkaan välttämättä ole hätävarjelutilanteesta,  
vaan painoa on pantava myös tulkinnanvaraiselle hyökkäys-sanan sisällölle. Majanen  
mukaan on kyseenalaista, onko tilanteessa, jossa ”henkilö vain maassa maaten huitoo ja  
potkii jokaista häntä lähestyvää kohti, mutta ei muutoin käytä väkivaltaa”, ensinkään kyse  
hyökkäyksestä. Kyse ei siis välttämättä ole hätävarjelutilanteesta, mutta oikeus käyttää  
voimakeinoja virkatehtävän suorittamiseksi saattaa kuitenkin olla olemassa. Ks. Majanen  
1979, s. 315 – 316.

<sup>960</sup> Nuotio on todennut hätävarjelutilanteelle olevan tunnusomaista, ettei puolustautuja voi  
kaikessa rauhassa punnita sitä, kuinka tilanteessa olisi toimittava. Ks. Nuotio 2004, s.

mainitun KKO:n ratkaisun kanssa se johtaa siihen Nuotion mainitsemaan tilanteeseen, jossa poliisimies, vartija tai järjestyksenvalvoja toimii vuoroin rikosoikeudellisella virkavastuulla ja vuoroin yksityisenä kansalaisena. Ongelma juontaa käytännössä juurensa siitä, että lähes kaikki aktiivinen vastarinta voidaan katsoa hätävarjelulla tapahtuvan puolustautumisen oikeuttavaksi hyökkäykseksi. Olisi keinotekoista ajatella, että poliisimies joka virkatehtävänsä vuoksi on tilanteeseen joutunut, olisi välillä rikosoikeudellisen virkavastuun alainen, välillä taas ei. Sillä, että poliisimies hätävarjelutilanteessa toimisi rikosoikeudellisella virkavastuulla, ei mielestäni olisi myöskään yhdenvertaisuuden poistavaa merkitystä; arvioidaanhan poliisimiehen menettelyä hätävarjelutilanteessa jo nyt ankarammin kriteerein kuin yksityishenkilön menettelyä.

Kiistämätöntä on, että voimakeinojen käyttö ja hätävarjelu voidaan vaikiintuneen doktriinin mukaisesti erottaa toisistaan tarkoituksensa perusteella. Voimakeinojen käytöllä tähdätään virka- tai vastaavan toimen loppuunsaattamiseen, kun taas hätävarjelussa on kyse puolustautumisesta hyökkäystä vastaan. Voimakeinojen käytön tai hätävarjelun kohteena olevan henkilön motivaatioperustan arvioiminen on kuitenkin vaikeaa; se, missä vaiheessa virkatointa vastaan suunnattu vastarinta muuttuu toimen suorittajaa vastaan kohdistuvaksi hyökkäykseksi, jää arvailujen varaan.<sup>961</sup>

Boucht ja Frände ovat kuvanneet tilanteen vaihtelua voimakeinojen ja hätävarjelun välillä toteamalla, että kontrolloidusta voimakeinojen käyttötilanteesta siirrytään kontrolloimattomaan hätävarjelutilanteeseen. He kuitenkin toteavat, että yleisesti ottaen on vaikea sanoa, milloin näin tapahtuu. Heidän mukaansa kuitenkin ”poliisimiehen tulee hätävarjelutilanteessa muun muassa etäisyyttä pitämällä ja aikaa voittamalla tietenkin pyrkiä *ottamaan aloite jälleen itselleen* ja näin palauttamaan hätävarjelutilanne kontrolloiduksi voimakeinojen käyttöä koskevaksi tilanteeksi”.<sup>962</sup>

Itse olen taipuvainen pitämään Bouchtin ja Fränden ajatusta sinänsä kannatettavana. Siihen liittyy kuitenkin myös ongelmia. Taustaoletuksena esimerkiksi on, että voimakeinojen käyttötilanne olisi aina täysin kontrolloitu tilanne,

---

1285. Haluamatta kiistää näkemyksen oikeutusta olen taipuvainen toteamaan, että tätä ei kuitenkaan useimmissa tapauksissa voida pitää hätävarjelua ja voimakeinojen käyttöä erottavana tekijänä. Voimakeinojen käyttötilanteelle ovat usein ominaisia ne samat tilanteen äkillisyyteen ja yllätyksellisyyteen liittyvät elementit kuin hätävarjelullekin. Nuotiokaan ei liene lausumallaan halunnut erityisesti luonnehtia juuri hätävarjelun ja voimakeinojen käytön eroja.

<sup>961</sup> Myöskään ulkoisista seikoista eroa ei käytännössä voida havaita. Terenius, joka sinänsä käsitykseni mukaan asettuu puoltamaan voimankäytön ja hätävarjelun erottelua myös virkamiehellä, muistuttaa, että siirryttäessä voimakeinojen käytöstä hätävarjelutilanteeseen ei tulisi tapahtumia mitään ”hyppäystä” sallittujen voimakeinojen suhteen. Ks. Terenius 2004, s. 214, av. 81.

<sup>962</sup> Boucht – Frände 2008, s. 116.

jossa voimakeinojen käyttäjä suhtautuu ratkaisuihinsa täysin tunteettomasti. Hätävarjelun aikana puolustautuja taas menettäisi täysin kontrollinsa ja joutuisi voimakkaiden pelko- ja muiden tunnetilojen kouriin. Todellisuudessa tilanteeseen joutuva poliisimies kykenee tuskin edes itse sanomaan jälkikäteen, missä vaiheessa hän koki tilanteen olevan kontrolloitu ja milloin se taas on mahdollisesti ollut hänen kontrollinsa ulkopuolella.<sup>963</sup>

Bouchtin ja Fränden kantaa orjallisesti seuraamalla tultaisiin myös siihen tulokseen, että poliisimiehen olisi pyrittävä pois hätävarjelutilanteesta viime kädessä pakenemalla – sitähän etäisyyden ottaminen useissa tapauksissa merkitsee – ja hyökättävä sen jälkeen uudestaan tällä kertaa voimankäyttösäännösten pohjalta. Itse asiassa jo pelkkä päätös etäisyyden ottamisesta hätävarjelutilanteesta osoittaa, että tilanne on ainakin jollakin tavoin puolustautujan kontrollissa.

Kuvatun kaltainen tilanne on esimerkki siitä, ettei elävä elämä ole alisteinen oikeustieteessä luoduille käsitejaotteluille. Tämän vuoksi tällaisesta alistamisesta olisikin syytä pidättäytyä.<sup>964</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteella tulkinta näyttäisi sinänsä selvältä. Tulkintaa voi kuitenkin myös muuttaa. Oma ratkaisuehdotukseni onkin se, että rikosoikeudellinen virkavastuu tulisi liittää poliisimiehen, vartijan tai järjestyksenvalvojan toimintaan aina, kun kyse on lakisääteisen tehtävän suorittamisesta tai kun tilanne on siitä alkanut. Vastuu olisi siten riippumaton siitä, katsotaanko toiminnan perustuneen toimivaltuuksien vai kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttöön. Kiistattomana olisi mielestäni pidettävä, että toiminta on julkisen vallan käyttöä – ja siten rikosoikeudelliseen virkavastuuseen johtavaa – aina, kun perusoikeuksiin pakkotoimin tapahtuva puuttuminen tavalla tai toisella johtuu henkilön asemasta tai tehtävästä.<sup>965</sup> Kun absoluuttisesta hätävarjelu-oikeudesta on nimellisestikin luovuttu, toiminnan katsominen hätävarjeluksi ei johda puolustettavuusvaatimuksesta luopumi-

---

<sup>963</sup> Voimakeinojen ja hätävarjelun erottamisessa toimien tarkoituksen nojalla on sama motivaatioperustaan liittyvä ongelma, jonka Tapani on ottanut esiin hätävarjelun ja sen liioittelun suhteen. Tapani muistuttaa, että puolustautujan on usein vaikea tunnistaa analyttisesti omaa toimintaansa ohjaavia motiiveja. Ks. Tapani 2008, s. 888.

<sup>964</sup> Pekka Viljanen on käyttänyt vielä erästä esimerkkiä kuvatessaan poliisimiehen ”kaksoisroolista” seuraavia ongelmia. Kyse on tilanteesta, jossa poliisimies joutuessaan hätävarjelutilanteeseen käyttää siinä yhteydessä hänellä viran puolesta hallussaan olevaa kaasusumutinta sen käytöstä annettujen ohjeiden vastaisesti. Viljasen mukaan välineen virheellistä käyttämistä ei voitane olla arvioimatta virkavirheeksi, mutta toisaalta juuri tämä menettely tekee koko tapauksesta hätävarjelun liioittelun. Ks. P. Viljanen 1984, s. 161. Mielestäni kysymyksenasettelua voitaisiin laajentaa kysymällä, millä perusteella poliisimiehen, vartijan tai järjestyksenvalvojan katsotaan ylipäätään olevan oikeutettu voimankäyttövälineiden käyttöön silloin, kun heidän arvioidaan toimineen yksityishenkilöinä kaikkia koskevien oikeuttamisperusteiden nojalla.

<sup>965</sup> Aiheellisenä on tosin pidettävä myös Tereniuksen huomautusta siitä, että hyökkäyksen kohteeksi joutunut ”poliisi-puolustautuja on ensisijaisesti lukuisin oikeuksin suojattu ihminen eikä kasvoton julkisen vallan käyttäjä”. Ks. Terenius 2007, s. 91.

seen. Jos toimet olisivat puolustettavia, niiden käyttö ei johtaisi vastuuseen riippumatta siitä, katsottaisiinko ne toimivaltuuksien vai jokaiselle kuuluvan oikeuttamisperusteen käytöksi. Julkisen vallan käytön ulkopuolelle poliisimiehen, vartijan tai järjestyksenvalvojan hätävarjelutoimet jäisivät vain silloin, kun he ovat joutuneet niihin puhtaasti yksityishenkilöinä.

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta on mietinnössään esittänyt, että poliisimiehen oikeudesta hätävarjeluun virkatoimessaan säädettäisiin nimenomaisesti poliisilakiin otettavalla viittaussäännöksellä. Lisäksi poliisimiehen katsottaisiin tässä hätävarjelutilanteessa toimivan virkavastuulla. Tällöin käytettyjen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon poliisimiehelle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset. Toimikunnan perusteluista käy ilmi, että tarkoituksena on ollut paitsi vahvistaa lain tasolla poliisimiehen oikeus hätävarjeluun myös varmistaa virkavastuun avulla, että poliisimiehen toiminnalle asetettaisiin ratkaisussa KKO 2004:75 esitetyn tavoin tavallisen kansalaisen toimintaan verrattuna korkeammat vaatimukset.<sup>966</sup>

Toimikunnan esittämä ratkaisumalli tarjoaa sinänsä yhden vaihtoehdon ratkaista virkavastuun puuttumiseen hätävarjelutilanteessa liittyvä ongelma. Se kuitenkin jättää tietyllä tavalla avoimeksi poliisin toimivaltuuksien ja kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden suhteen. Perustellumpana ratkaisuna olisikin pidettävä rikoslain hätävarjelusäännöksen kaltaisen säännöksen kirjoittamista poliisilakiin itsenäiseksi poliisin toimivaltasäännökseksi siinä tapauksessa, että poliisin nykyisiä toimivaltuuksia ei jostakin syystä olisi pidettävä riittävinä. Vielä on muistettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan kanta hätävarjelua ja jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevien viittaussäännösten sisällyttämiseen yksityistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin; on vaikea kuvitella, miten poliisilakiin otettu viittaussäännös voisi tässä valossa olla ongelmaton lain täsmällisyyss- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta.

Toisaalta olisi tiedostettava myös ne ongelmat, joita virkavastuun liittämiseen jokamiehen oikeuksien käyttöön toimintansa perustavien poliisimiehen, vartijan tai järjestyksenvalvojan toimintaan legaliteettiperiaatteen kannalta seuraa. Kyse ei olisi suoranaisesti ns. virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä eikä esimerkiksi hätävarjelun liioitteluna tehty virkamiehen puolustautumistoimi sellaisenaan olisi välttämättä virkatoiminnassa noudatettavien säännösten vastainen. Yksi – joskin varsin rohkea – mahdollisuus olisi säätää kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttö nimenomaisella säännöksessä RL 40:11-12:ssa tarkoitetuksi julkisen vallan käytöksi. Tällöin julkisen vallan käyttäjiä – ja siten rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä – olisivat paitsi oikeuttamisperusteisiin turvautuvat vartijat, järjestyksenvalvojat ja poliisimiehet myös kaikki niihin turvautuvat yksityishenkilöt. Jos rikos- ja pakkokeinolain

---

<sup>966</sup> KM 2009:2, s. 545 – 546.

oikeuttamisperusteita alettaisiin pitää julkisen vallan käyttämisenä, nämä perusteet voitaisiin saattaa myös siihen arviointiin suhteessa perustuslain 124 §:n säännökseen, jota Lahti on peräänkuuluttanut.

Pragmaattisessa mielessä yksityishenkilön virkavastuuta esimerkiksi hätävarjelutilanteessa voitaisiin pitää sinänsä kohtuuttomana, koska kyse saattaa olla ainutkertaisesta tilanteesta, johon henkilö on täysin ilman omaa syytään joutunut. Kuitenkin voidaan myös kysyä, miksi yksilöltä ei voitaisi vaatia, - kuten jo nyt hätävarjelun puolustettavuusvaatimuksen kautta vaaditaan – että hän ottaa huomioon myös hyökkääjän perusoikeudet. Vielä selkeämmin tämä vaatimus voidaan esittää pakkokeinolain itseapua ja kiinniottamista koskevien säännösten suhteen, koska näitä toimia ei voida pitää defensiivinä vastaavalla tavalla kuin hätävarjelua ja pakkotilaa.

Itse kannatan myös Nuotion ajatusta tarkastaa poliisimiehen toimivaltuuksien riittävyys ja mielestäni vastaava pätee edellä esittämistäni syistä myös vartijan ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin. Olisi suotavaa, että ne tilanteet, joissa toimintaa ylipäättään jouduttaisiin perustelemaan jokaiselle kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttämiselle, olisivat mahdollisimman vähäisiä. Viime kädessä selkeän eron tekeminen käytännön toiminnassa saattaa kuitenkin olla mahdotonta. Voimakeinojen käyttöön aktiivista vastarintaa kohdattaessa sisältyy kuitenkin aina sekä defensiivinen että aggressiivinen elementti: yhtäältä toimija pyrkii puolustamaan itseään aktiivista vastarintaa tekevän hyökkäykseltä ja toisaalta tällä toimellaan pyrkii samanaikaisesti myös saattamaan tehtävän päätökseen.

Siihen, että jokamiehelle kuuluvia oikeuksia kirjataan erillisiksi esimerkiksi poliisimiehiä tai vartijoita koskeviksi toimivaltuuksiksi silloin, kun näiden katsotaan tällaisia valtuuksia tarvitsevan, liittyy myös riski. Tällä tavoin on toimittu mm. PKL 1:1:n mukaisen kiinniotto-oikeuden käytännössä identtissä kirjaamisessa vartijan LYTP 28 §:n 2 momentin mukaiseksi toimivaltuudeksi. Kansalaisille saattaa jäädä epäselväksi, miksi tällainen kaikille kuuluva oikeus on kirjattu joillekin ryhmille erilliseksi toimivaltuudeksi. He saattavat myös kysyä eikö näillä ryhmillä olisi tätä oikeutta ilman sen kirjaamista erilliseksi toimivaltuudeksi.

Hätävarjelun luonnetta viimekätisenä keinona ei ole haluttu uusitun hätävarjelusäännöksen myötä muuttaa. Keinon viimekätisyys merkitsee ymmärtääkseni viimekätisyyttä myös suhteessa varsinaisiin toimivaltuussäännöksiin. Tilannetta olisi tämän mukaisesti arvioitava hätävarjelutilanteena vasta silloin, jos toimivaltuussäännökset eivät tilanteeseen yksinkertaisesti sovellu tai ne ovat siihen täysin riittämättömiä. Tämä estää myös poliisia perustamasta toimiaan rikoslain hätävarjelusäännökseen esimerkiksi siinä tarkoituksessa, että hätävarjelusäännöksen katsottaisiin oikeuttavan – mitä se oman käsitykseni mukaan

ei tee – toimivaltuuksiin liitettävää voimakeinojen käyttöoikeutta suuremman voimakeinojen käyttöoikeuden. Poliisin ei tällöin voitaisi katsoa joutuvan myöskään epäyhdenvertaiseen asemaan muihin kansalaisiin nähden: kyse olisi vain siitä, että muilla kansalaisilla hätävarjelu tulee viimekätisenä keinona aiemmin vastaan kuin poliisilla.

Hätävarjelu-oikeuden asettamista varsinaisiin toimivaltuussäännöksiin nähden viimekätiseen asemaan voidaan puoltaa myös pragmaattisesta näkökulmasta. Tarkoitin tällä sitä, että vaikka rikosoikeudellisen virkavastuun liittämistä hätävarjeluun voitaisiin pitää periaatteellisesti merkittävänä muutoksena, se merkitsisi käytännössä kuitenkin vain suhteellisen pientä lisärangaistusta esimerkiksi hätävarjeluun liioitteluun syyllistyneelle poliisimiehelle tai vartijalle. Virkavastuun kytkemisellä kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttöön ei tosiasiassa estettäisi mahdollisuutta käyttää näitä oikeuttamisperusteita yleistoimivaltuuden kaltaisesti. Tässä on suurin syy siihen, että tilannetta tulisi aina ensisijaisesti arvioida toimivaltuuksien kannalta.

### 3 Poliisilaista johdettavat valtuudet

#### 3.1 *Yksityishenkilö poliisimiehen apuna voimakeinojen käyttötilanteissa*

Yksityishenkilö – myös vartija tai järjestyksenvalvoja – voi tietyin edellytyksin antaa poliisimiehelle apua voimakeinojen käyttötilanteissa. PolL 27 §:n 3 momentin mukaan sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa. Avustaminen edellyttää aina sitä, että käsillä oleva poliisitehtävä on sekä erittäin tärkeä että erittäin kiireellinen. Jos jompikumpi kriteeri ei täyty, poliisilla ei myöskään ole oikeutta turvautua ulkopuoliseen voimakeinojen käyttöapuun. Lisäksi avustaminen tulee kysymykseen ainoastaan silloin, kun se perustuu poliisimiehen pyyntöön tai suostumukseen. Pyyntö ei tarvitse olla nimenomainen vaan se voi tapahtua esimerkiksi viitteellisesti elein tai muulla tavalla.<sup>967</sup>

Hallituksen poliisilakiesityksen perusteluissa on katsottu, että ”kun yksityishenkilön ei yleensä voida edellyttää tuntevan voimankäyttö säännösten sisältöä tai ainakaan niiden asianmukaista soveltamista käytännön toimintati-

---

<sup>967</sup> HE 57/1994, s. 55.



lanteissa, sääntelyssä on lähdettävä siitä, että apuun turvautuvan poliisimiehen tulee aina riittävästi ohjata avustettavan henkilön toimintaa”.<sup>968</sup> Lain sanamuodon mukaan yksityishenkilö voi käyttää sellaisia voimakeinoja, joihin poliisi toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa. Edellä esitetyn vuoksi on arvioitava toisaalta sitä, voidaanko vartijalta tai järjestyksenvalvojalta edellyttää enemmän kuin tavalliselta yksityishenkilöltä säännöstä sovellettaessa ja toisaalta sitä, millä tavalla poliisimiehen ohjaus voi mahdollisesti vähentää yksityishenkilön vastuuta esimerkiksi voimakeinojen liioittelutilanteissa. Käsitykseni mukaan vartijaa tai järjestyksenvalvojaa ei koulutuksensa ja mahdollisen kokemuksensa vuoksi voida kohdella vastaavalla tavalla kuin yksityishenkilöä, vaan häneltä voidaan edellyttää enemmän arvioitaessa käytettyjen voimakeinojen välttämättömyyttä. Missään tapauksessa yksityishenkilökään ei ole vapaa välttämättömyyskriteerin täyttymisen arvioinnista. Toisaalta yksityishenkilö voinee tietyin edellytyksin vapautua vastuusta RL 4:3:n vastuusta vapauttavaa seikkaa koskevan erehdyksen perusteella. Säännöstä voidaan soveltaa mm. silloin, kun tekijä on perustellusti käsittänyt olevansa oikeutettu voimakeinojen käyttöön, vaikka tällainen vastuuvapautusperuste ei tosiasiassa olekaan ollut käsillä. Yksityishenkilö voinee normaalitapauksessa perustellusti olettaa niiden voimakeinojen, joihin poliisimies hänet valtuuttaa, pysyvän poliisimiehen toimivallan rajoissa.

Virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva RL 16:1:n säännös suojaa myös sitä, joka virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella avustaa virkamiestä julkisen vallan käyttöä sisältävässä virkatoimessa. Myös vartija ja järjestyksenvalvoja voivat siten olla virkamiehen suojan piirissä ollessaan PolL 27 §:n tarkoittamalla tavalla poliisimiestä avustamassa. Säännöksen soveltamisen kannalta on vain ongelmallista, että tekijän tuomitseminen RL 16:1:n mukaisesta rikoksesta edellyttää tahallisuutta, mikä käytännössä merkitsee tekijän tietoisuutta siitä, että vartija tai järjestyksenvalvoja toimii tilanteessa virkamiehen apuna. Tämän vuoksi säännös soveltuu käytännössä ainoastaan harvoin tilanteisiin. Sinänsä suostumukselle ei ole asetettu kovin suuria vaatimuksia, jotta poliisia avustava henkilö voisi olla RL 16:1:n mukaisen suojan piirissä. Esimerkiksi Pekka Viljanen katsoo pätevän konkludenttisen suostumuksen olevan olemassa silloin, kun virkamies ei torju apua havaittuaan yksityishenkilön omasta aloitteestaan ryhtyneen avustamaan häntä.<sup>969</sup>

---

<sup>968</sup> HE 57/1994, s. 55.

<sup>969</sup> Viljanen 2010, s. 60.



### *3.2 Yksityishenkilö poliisimiehen apuna poliisilain 46 §:n perusteella*

Poliisilain 46 §:n säännös koskee poliisimiestä avustavan henkilön valtuuksia muissa kuin voimakeinojen käyttötilanteissa. Säännöksen mukaan henkilöllä, joka poliisimiehen pyynnöstä avustaa tätä virkatehtävän suorittamisessa, on tällöin oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia valtuuksia, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Säännös koskee poliisia avustavan yksityishenkilön oikeutta puuttua kansalaisten oikeuksiin muussa tapauksessa kuin voimakeinojen käyttötilanteissa. Poliisilain perusteluista ilmenee, että ”poliisimiestä pyynnöstä avustava henkilö olisi ehdotetun pykälän mukaisesti oikeutettu suorittamaan niitä poliisimiehen osoittamia toimenpiteitä, joihin poliisimiehellä itsellään olisi tehtävänsä tai saamansa määräyksen perusteella oikeus”.<sup>970</sup>

Laissa ei sinänsä ole asetettu rajoituksia virkatehtävän luonteelle. Poliisi voisi siis – voimakeinojen käyttöä lukuunottamatta – delegoida mitä tahansa poliisilain mukaisia valtuuksia yksityishenkilölle. Periaatteessa säännöksen sanamuodon perusteella tehtäviä voitaisiin delegoida yksityishenkilölle silloinkin, kun poliisilla itselläänkin olisi resursseja virkatehtävien hoitamiseen. Myös aivan pienen ja vähämerkityksisen virkatoimen delegointi olisi mahdollista. Toisaalta edellytyksenä delegoinnille on poliisimiehen pyyntö; pelkkä suostumus ei tähän vielä riitä. Viime kädessä rajat yksityishenkilön toiminnalle poliisimiehen apuna asettaa käsitykseni mukaan kuitenkin perustuslain 124 §:n säännös, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan delegoida vain viranomaisille. Kysymys ei toisaalta ole puhtaasti delegoinnista sanan tavanmukaisessa merkityksessä, koska säännöksessä puhutaan poliisimiestä avustavasta yksityishenkilöstä. Kuitenkin säännöksen käytännön soveltamisessa lienee syytä olla varsin varovainen, koska suuri osa poliisilain mukaisista poliisin valtuuksista käsittänee merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta esittää mietinnössään poliisimiehen avustamista koskevan säännöksen täsmentämistä. Toimikunta esittää, että poliisimiestä tämän pyynnöstä yksittäisen virkatehtävän suorittamisessa avustavalla henkilöllä olisi oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimenpiteitä, joita poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Toimikunnan mietinnössä on nykytilanteeseen verrattuna avustaminen sidottu yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämi-

---

<sup>970</sup> HE 57/1994, s. 83.

seen.<sup>971</sup> Lisäksi säännökseen esitetään lisättäväksi sana ”yksittäisen”. Toimikunnan mukaan pykälä oikeuttaisi avustavan henkilön suorittamaan sellaisia vähäisiä tehtäviä, jotka eivät tarkoita merkittävän julkisen vallan käyttämistä. Tällaisista tehtävistä esimerkkinä mainitaan liikenteen ohjaaminen onnettomuuspaikalla.<sup>972</sup> Vaikka toimikunnan esittämiä täsmennyksiä voidaan sinänsä pitää perusteltuina, toimikunnan perusteluja voidaan kritisoida. Esitetyn säännöksen sanamuodosta ei saa tukea sille, etteikö poliisimies voisi antaa yksityishenkilön suoritettavaksi myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Lisäksi rajanvetoa voidaan muutoinkin pitää ongelmallisena: poliisimiehen toimivaltuuksista useimmat täyttänevät merkittävän julkisen vallan käytön kriteerit esimerkiksi PL 124 §:n näkökulmasta. Voidaankin kysyä, miten poliisilain mukaisista valtuuksista voidaan erikseen erottaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät valtuudet. Perustellumpaa olisikin erikseen ”kirjoittaa auki”, mitä poliisilain mukaisia toimivaltuuksia poliisimies ylipäättään voisi yksityishenkilölle delegoida.

### *3.3 Erityiset poliisivaltuudet ja kokoavia päätelmiä*

Ns. erityisillä poliisivaltuuksilla tarkoitetaan poliisihallituksen poliisilain 8 §:n nojalla henkilölle antamia poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, joita henkilö tehtävässään tarvitsee. Aiemmin valtuudet saattoi antaa joko sisäasiainministeriö tai lääninhallitus.<sup>973</sup> Säännöksen perusteella yksityishenkilölle voidaan antaa periaatteessa mitä tahansa poliisilain nojalla poliisille kuuluvia valtuuksia kuitenkin siten, että valtuudet poliisilain mukaisten voimakeinojen käyttöön voidaan antaa vain nimetyille virkamiehelle. Lisäksi valtuudet esitutkinnan toimittamiseen voi saada ainoastaan virkamies hänen omaan hallinnonalaansa liittyvien rikosten tutkintaa varten. Vartija ja järjestyksenvalvoja eivät siten voi saada sellaisia poliisivaltuuksia, jotka oikeuttaisivat voimakeinojen käyttöön tai esitutkinnan toimittamiseen. Heidän toiminnassaan erityisten poliisivaltuuksien käyttöala jää siis väistämättä melko pieneksi.

Siitä, mille tahoille ja kuinka paljon rajattuja poliisivaltuuksia on eri aikoina myönnetty, ei ole saatavissa täsmällistä tietoa. Sinisalo on 1970-luvulla tekemässään tutkimuksessa todennut poliisivaltuuksia myönnetyn mm. teollisuuslaitosten vartijoille, tavaratalojen etsiville, vartioimisliikkeen palveluksessa oleville henkilöille jne. Hän on myös kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kukaan tiedä rajatut poliisivaltuudet saaneiden henkilöiden määrää eikä sitä, minkälainen toimivalta heillä on. Hän arvioi kuitenkin, että 1970-luvun alkupuoleen mennessä

---

<sup>971</sup> Toimikunta ei liene tietoisesti käyttänyt termiä ”yleinen järjestys tai turvallisuus” vakiintuneen termin ”yleinen järjestys ja turvallisuus” sijasta.

<sup>972</sup> Ks. KM 2009:2, s. 589.

<sup>973</sup> Sisäasiainministeriön toimialueena erityisten poliisivaltuuksien osalta oli koko maa, kun taas lääninhallituksen toimialue rajoittui läänin alueeseen.

valtuudet oli annettu n. 350 henkilölle. Näistä henkilöistä valtaosa oli rautateiden palveluksessa.<sup>974</sup>

Tilanne on edelleen vastaavalla tavalla arvelujen varassa kuin 1970-luvulla. Sisäasiainministeriöllä ei edelleenkään vuonna 2009 ollut täsmällistä tietoa siitä, keille valtuuksia on myönnetty ja mikä on valtuuksia saaneiden kokonaismäärä. Myöskään siitä, miten lääninhallitukset ovat käytännössä rajattuja poliisivaltuuksia myöntäneet, ei sisäasiainministeriössä ollut tietoa. Tavallisesti rajatut poliisivaltuudet on myönnetty viideksi vuodeksi tai siihen asti, kunnes se henkilön tehtävä, jota varten valtuudet on myönnetty, päättyy. Sisäasiainministeriö on myöntänyt valtuuksia mm. poliisihallinnon siviilivirkamiehille, poliisihallinnon palveluksessa oleville vartijoille, poliisihallinnossa virkamiesvaihdossa oleville syyttäjille, Rikosseuraamusviraston palveluksessa oleville virkamiehille, Metsähallituksen erätarkastajille sekä VR:n konduktööreille. Tyypillisimmillään ministeriön antamat valtuudet käsittävät jonkin tai joitakin poliisilain 10 – 27 §:n mukaisista valtuuksista. Ministeriön tiedot vartijoille annetuista poliisivaltuuksista ovat puutteellisia, koska nämä valtuudet yleensä yhden poliisilaitoksen alueen käsittävinä olivat tavallisesti lääninhallitusten myöntämiä. Sisäasiainministeriössä ei ollut tietoja siitä, että rajattuja poliisivaltuuksia olisi myönnetty järjestyksenvalvojille.<sup>975</sup>

Sisäasiainministeriö on laatinut ohjeen erityisten poliisivaltuuksien myöntämisestä (SM-2008-1005/Tu-412). Ohjeen mukaan kenellekään ei voi myöntää poliisimiehen asemaa kaikkine valtuuksineen. Myöntämis päätöksessä on aina yksilöitävä ne valtuudet, jotka henkilölle on annettu. Jos henkilöllä muun lain perusteella määräytyviä valtuuksia tai PKL 1:1:n mukaista kiinniotto-oikeutta on pidettävä riittävinä, erityisiä poliisivaltuuksia ei tule myöntää. Poliisivaltuuksia ei ohjeen mukaan tule yleensä myöntää käsittämään henkilön toimialueen ulkopuolisia alueita tai vapaa-aikaa. Paikallisen poliisilaitoksen tai muun poliisiyksikön on huolehdittava asianmukaisen koulutuksen järjestämisestä erityiset poliisivaltuudet saaneelle henkilölle. Rajatut poliisivaltuudetkin saaneita henkilöitä koskevat ohjeen mukaan poliisilain 2 – 5 §:n yleissäännökset. Valvonnan tehostamiseksi ohjeessa on määräys, jonka mukaan rajatut poliisivaltuudet on aina myönnettävä määräajaksi ja korkeintaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuksien myöntäjän on pidettävä myöntämistään valtuuksista luetteloa ja annettava valtuudet saaneelle henkilölle poliisiasetuksen mukainen henkilökortti.

Järjestyksenvalvonnan kannalta merkityksellisenä erityisten poliisivaltuuksien antamista koskevana ratkaisuna voidaan pitää sisäasiainministeriön julkisuudessaakin esillä ollutta päätöstä, joka koski jääkiekon SM-liiga Oy:n hakemusta poliisilain 10 §:n 1 momentissa säädettyjen henkilöllisyyden selvittämistä koskevien valtuuksien antamiseksi SM-liigajoukkueiden turvapääl-

---

<sup>974</sup> Sinisalo 1973, s. 65 – 66.

<sup>975</sup> Ylikomisario Jonne Löytömäki, henkilökohtainen tiedonanto 23.2.2009.

liköille ja näiden sijaisille. Sisäasiainministeriö jätti hakemuksen toimivaltaansa kuulumattomana sinänsä tutkimatta, mutta selvitti kuitenkin asiaa.<sup>976</sup>

Hakemuksen taustalla olivat jääkiekon SM-liigassa esiintyneet järjestyshäiriöt. SM-liiga olisi halunnut saada turvapäälliköilleen oikeuden tarkastaa häiriköiksi epäiltyjen henkilöllisyyden. Asiallisesti olisi ollut kysymys niiden henkilöiden henkilöllisyyden tarkastamisesta, joiden olisi epäilty aiemmin syyllistyneen esimerkiksi soihdun sytyttämiseen jonkin SM-liigaseuran käyttämässä jäähallissa. Vaikka sisäasiainministeriö ei tutkinut hakemusta, se katsoi tarkoituksenmukaiseksi hankkia hakemuksesta joidenkin viranomaisten lausunnot.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston esikunnan lausunnossa kiinnitettiin aiheellisesti huomiota siihen, ettei hakemuksesta ollut ilmennyt, mikä olisi se konkreettinen tehtävä, jota turvapäällikkö yksittäistapauksessa suorittaisi. Lausunnossa kysyttiin aiheellisesti myös, mihin toimenpiteisiin erityiset henkilöllisyyden tarkastamiseen myönnetyt poliisivaltuudet saanut henkilö voisi tarkastamisen jälkeen ryhtyä. Vaikka järjestyksenvallvoilla saattaisi tarkastuksen jälkeen olla oikeus estää henkilön pääsy alueelle, lausunnossa pidettiin oikeudellisesti arveluttavana toisen henkilön toimenpiteeseen perustuvaa pääsyn estämistä. Lausunnossa kuitenkin katsottiin, että järjestyksenvallvoista annettua lakia olisi muutettava siten, että se käsittäisi oikeuden henkilöllisyyden tarkastukseen ja oikeuden riittäviin toimenpiteisiin tarkastuksen jälkeen.

Useissa lausunnoissa otettiin esille kansainvälisesti tunnettu mahdollisuus antaa urheilukilpailuissa häiriköineille henkilöille ns. porttikieltoja. Mainittakoon vielä, että yksityisen turvallisuusalan valvonnasta vastaava Sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikkö asettui lausunnossaan puoltamaan hakemuksessa esitetyn valtuuden myöntämistä turvapäälliköille.

Poliisilain perusteluissa poliisin ulkopuolisille annettavien valtuuksien tarpeellisuutta perusteltiin sillä, ettei yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtivien viranomaisten tehtävien siirto poliisille ole mahdollista. Esimerkkinä tällaisista viranomaisista mainittiin riistanvalvojat ja valtionrautateiden konduktöörit. Perusteluissa todettiin myös yksityishenkilöillä olevan eräitä tehtäviä, joihin liittyi vastuu järjestyksen ylläpitämisestä. Heidän valtuuksiensa vähentäminen olisi perustelujen mukaan saattanut paitsi heikentää rikostorjuntaa myös vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.<sup>977</sup> Niistä ammateista, joihin yksityishenkilöille oli syytä myöntää poliisivaltuuksia, ei kuitenkaan perusteluissa esitetty esimerkkejä.

Poliisilain perusteluissa oli erikseen arvioitu poliisin palveluksessa olevien vartijavahtimestareiden – nykyisin vartijoiden – toimivaltuuksien käyttöön liittyvää

<sup>976</sup> Ministeriön käsityksen mukaan toimivalta asiassa kuului lääninhallituksille eikä ministeriölle. Hakija ei ollut edellyttänyt hakemuksen siirtoa toimivaltaiselle viranomaiselle.

<sup>977</sup> HE 57/1994, s. 37.

oikeusasemaa. Vartijoilla ei tuolloin ollut erikseen säädettyjä toimivaltuuksia. Lain perustelujen mukaan vartijoiden toimivaltuudet silloin, kun heidän tehtävänä oli järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen poliisin hallinnassa olevilla kiinteistöillä ja alueilla, perustuivat poliisimiehen apuna toimimiseen. Toimivaltuudet poliisin suojissa säilytettävien henkilöiden käsittelyssä ja vartiointissa perustuivat puolestaan rikoslain 3:8,2:n julkisoikeudellista hätävarjelua koskevaan säännökseen. Poliisiyksikön tilojen ulkopuolella suoritettavia tehtäviä varten vartijavahtimestarille voitiin lain perustelujen mukaan myöntää erityiset poliisivaltuudet.<sup>978</sup>

Poliisilaitoksen palveluksessa olevien vartijoiden, ns. putkavahtien, toimivaltuudet määräytyvät nykyään vuonna 2006 voimaantulleeseen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain mukaisesti. Putkavahtien voikin todeta olleen rikoslain kokonaisuudistuksen voimaantulosta 2004 lähtien aina edellä mainitun lain voimaantuloon asti ”harmaalla” alueella. Rikoslain kokonaisuudistuksessa näet kumottiin julkisoikeudellista hätävarjelua koskenut säännös, minkä lisäksi todettiin voimankäyttöoikeuden jollekin ammattiryhmälle edellyttävän erityissääntelyä. Aiempikaan oikeustila ei ollut ongelmaton: poliisimiehen apuna toimiminen poliisilain 27 §:n mukaisesti edellyttää mm. erittäin tärkeän ja kiireelliseen poliisitehtävän käsillä oloa eikä säännöstä ole tarkoitettu minkään ammattiryhmän ”normaaliksi” toimivaltuudeksi. Hyvällä syyllä voi myös kysyä, mitä sellaisia poliisiyksikön ulkopuolisia tehtäviä putkavahdilla voi olla, joihin on tarpeen myöntää erityiset poliisivaltuudet. Riskinä on tällöin, että pienissä poliisilaitoksissa putkavahteja käytetään ”reservin” konstaapeleina.

Vaikka poliisin palveluksessa olevien vartijoiden toimivaltuudet on nykyään kirjattu lakiin, ongelmana voidaan pitää sitä, ettei näillä vartijoilla edelleenkään ole lakisääteisiä koulutusvaatimuksia. Pakollista koulutusta voitaisiin hyvin perustella niillä oikeusturvaan liittyvillä argumenteilla, joilla vartijoiden ja järjestyksenvalvojenkin pakollista koulutusta perustellaan.

Erikseen on vielä syytä arvioida kysymystä siitä, voiko yksityishenkilö olla erityiset poliisivaltuudet saaneen henkilön apuna voimakeinojen käyttötilanteissa PolL 27,3 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Vastaavalla tavalla voidaan kysyä, voiko erityiset poliisivaltuudet saanut henkilö delegoida saamiaan valtuuksia PolL 46 §:n perusteella. Poliisilaista ei ole kysymykseen saatavissa vastausta. Myös poliisilain perusteluissa on asiasta vaiettu tyystin. Tällä perusteella ei näyttäisikään olevan estettä sille, etteikö rajattuja poliisivaltuuksia voisi yksittäistapauksessa myös delegoida. Käsitykseni mukaan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaista olisi kuitenkin lähteä siitä, että valtuuksia voisi delegoida vain varsinainen poliisimies eli poliisilaitoksen palveluksessa oleva henkilö, jolla on oikeus käyttää poliisilain mukaisia valtuuksia.

Ylipäätään niitä tilanteita, joissa poliisimies voi delegoida toimivaltaansa yksityishenkilölle, tulisi nykyistä tarkemmin säännellä. Sinänsä voidaan pitää

<sup>978</sup> HE 57/1994, s. 37.

perusteltuna, että poliisimies voi yksittäistapauksessa turvautua sivullisen antamaan tilapäiseen voimankäyttöapuun konkreettisen virkatehtävän suorittamiseksi. Tässä suhteessa pätevät ne näkökohdat, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta on poliisilakiesityksestä antamassaan lausunnossa esittänyt. Sen sijaan poliisilain 46 §:n säännöstä poliisimiestä avustavan henkilön valtuuksista voidaan kritisoida hyvin perustein. Kun säännöksessä ei millään tavoin rajoiteta poliisimiestä avustavien henkilöiden piiriä ja kun toisaalta ei rajoiteta myöskään sitä, mitä poliisilain mukaisia valtuuksia voidaan delegoida, säännös ei käsitykseni mukaan täytä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Säännöksen konkreettista käyttöalaa on myös vaikea osoittaa, koska se koskee nimenomaan muita kuin voimakeinojen käyttötilanteita.

Myös poliisilain 8 §:n erityisiä poliisivaltuuksia koskevan säännöksen sisältöä voidaan arvioida kriittisesti. Sinänsä voimakeinojen käyttöoikeuden antaminen vain nimetyille virkamiehelle on virkamieshallintoperiaatteen mukaista. Kuitenkaan hallinto-oikeudellisesta virkamiesasemasta itsestään ei vielä seuraa, että virkamiehellä olisi muita henkilöitä paremmat valmiudet voimakeinojen käyttämiseen mahdollisimman vähän perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla. Voimakeinojen käyttöoikeuteen liittyvien erityisten poliisivaltuuksien antamista virkakoneiston ulkopuoliselle voitaisiin toisaalta perustella myös sillä, että niihin liittyvät valtuudet aina olisivat vähintäänkin alueellisesti rajattuja. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta olisi mielestäni kuitenkin tärkeintä, että – riippumatta siitä, annettaisiinko voimakeinojen käyttöön liittyviä erityisiä poliisivaltuuksia virkamiehelle vai virkakoneiston ulkopuoliselle – valtuudet saavalta henkilöltä aina edellytettäisiin riittävää koulutusta niiden käyttöön.

Poll 8 §:n säännöksen suhteen pätee viime kädessä sama kysymys kuin Poll 46 §:n säännöksenkin suhteen: voidaan kysyä, mihin erityisiä poliisivaltuuksia ylipäättään tarvitaan. Epäselvää on, missä tilanteissa erityisvaltuudet ovat tarpeellisia. Tilanteen selvittämiseksi olisi vähintäänkin alettava ylläpitää valtakunnallista rekisteriä erityiset poliisivaltuudet saaneista henkilöistä ja siitä, millä perusteilla heille on Poll 8 §:n mukaiset valtuudet annettu.

## 4 Hätävarjelu

### 4.1 Erilaiset hätävarjelumallit, oikeushyvät, ja aikarajat

Rikoslaisissa ei tunneta erottelua erilaisten hätävarjelutyyppeiden välillä. Hätävarjelua koskee yksi yhtenäinen RL 4:4:n säännös, joka määrää puolustautumisessa käytettävät raamit riippumatta siitä, onko kyseessä hengen vai esi-

merkiksi omaisuuden puolustaminen tai toisaalta oman vai toiselle kuuluvan oikeushyvän puolustaminen. Oikeustieteessä Backman on kuitenkin luokitellut hätävarjelu kolmeen tyyppiin. Hätävarjelu voi Backmanin mukaan olla ensinnäkin itsepuolustusta, minkä hän määrittelee omin voimin tapahtuvaksi puolustautumiseksi henkilöön kohdistuvia oikeudettomia hyökkäyksiä vastaan. Kun esineen omistaja estää esineen anastamisen, luvattoman käytön tai vahingoittamisen, kyse on torjuvasta itseavusta. Hätäapu taas on kyseessä silloin, kun henkilö torjuu toiseen henkilöön tai toisen omaisuuteen kohdistuvaa hyökkäystä.<sup>979</sup> Vartijan ja järjestyksenvalvojan voi sanoa käyttävän klassisessa mielessä hätävarjelu-oikeutta silloin, kun he puolustautuvat omaan henkilöönsä kohdistuvia oikeudettomia hyökkäyksiä vastaan. Erotuksena tästä ”klassisesta” hätävarjelutilanteesta olisin taipuvainen käyttämään toimivaltuuteen rinnastuvan hätävarjelu-oikeuden käsitettä silloin, kun vartija tai järjestyksenvalvoja käyttää hätävarjelua hätäapuna eli torjuakseen toiseen kohdistuvia hyökkäyksiä työnantajansa intressissä. Vaikka kyse ei ole toimivaltuudesta, nimitys on perusteltu, koska oikeutta käytetään tällöin erityisen toimivaltuuden puuttuessa paikkaamaan tätä puutetta.

Erilaiset käsitykset hätävarjelu alkuperästä ja sen luonteesta voidaan jakaa individuaalisen ja yli-individuaalisen mallin mukaisiin käsityksiin.<sup>980</sup> Ensin mainitussa lähtökohtana on ihmisten välinen yhteiskuntasopimus, jossa ihmiset luopuvat vapaudestaan valtion muodostamista varten. Tällä sopimuksella ihmiset myös luovuttivat oikeutensa voimakeinojen käyttöön valtiolle. Hätävarjelu jää tässä mallissa toissijaiseksi keinoksi, johon voidaan turvautua vain, jos valtio ei kykene tehtäviään täyttämään. Kysymys on valtiosopimuksesta, jossa – kuten Alanen on todennut – yksilö sitoutuu olemaan loukkaamatta lähimmäistensä intressejä silloin, kun valtiovalta antaa hänelle itselleen suojaa. Jos valtio epäonnistuu tässä tehtävässä, luonnontilaan kuuluva vapaus suojella itseään parhaaksi katsotulla tavalla palautuu yksilölle.<sup>981</sup> Ruuskanen tavoin voidaan todeta oikeutetun hätävarjelu-oikeuden ylläpitävän oikeusjärjestystä silloin, kun julkinen valta ei siihen kykene.<sup>982</sup> Hätävarjelulla tarkoitetaan tällöin yksityisen henkilön subjektiivisten oikeuksien suojelemista oikeudettomalta hyökkäykseltä. Voimakeinojen käytön oikeudenmukaisuus perustuu siihen, että hyökkäyksen tekijä menettää oikeutensa siinä määrin kuin on tarpeellista

---

<sup>979</sup> Backman 2005, s. 6.

<sup>980</sup> Hätävarjelu-oikeuden historiasta ks. Alanen 1925, s. 1 – 24. Ks. myös Majanen 1979, s. 17 – 20.

<sup>981</sup> Alanen 1925, s. 52 – 53.

<sup>982</sup> Ks. Ruuskanen 2005, s. 5. Ruuskanen kuitenkin muistuttaa, että tämän ajatuksen rinnalle on tuotava ajatus hätävarjelu-oikeuden viimesijaisuudesta, koska valtiolla on väkivaltamonopoli.

uhattujen oikeuksien puolustamiseksi. Lähtökohtana on joka tapauksessa yksilöllisten oikeuksien suojeleminen ja niistäkin suojaa saavat lähinnä korvaamattomat oikeudet.<sup>983</sup>

Yli-individuaalisessa mallissa puolestaan lähdetään puolestaan siitä, että oikeuden ei tarvitse väistyä vääryyden tieltä. Vääryyden oikeudettomuus on lähtökohtana sekä hätävarjelussa että valtion oikeudessa voimakeinojen käyttöön, joten valtio ja kansalainen toteuttavat samaa päämäärää. Olennaista yli-individuaalisessa mallissa on, että hätävarjelu-oikeus ei rajoitu tärkeimpien yksilöllisten oikeushyvien puolustamiseen, vaan se soveltuu kaikenlaisten oikeushyvien suojaamiseen. Kun oikeuden ei tarvitse tässä mallissa väistyä vääryyden tieltä, se merkitsee myös oikeutta absoluuttiseen voimankäyttöön, jota suhteellisuusperiaate ei rajoita.<sup>984</sup> Hätävarjelulla loukattavat hyökkääjän oikeushyvät ovat hyökkäyksen myötä menettäneet oikeushyvän luonteen.<sup>985</sup>

Mallien eroa voidaan havainnollistaa seuraavasti:

Malli	Suojattavat oikeushyvät	Oikeus voimankäyttöön
Individuaalinen	Rajoitetut	Suhteellisuusperiaatteen mukainen
Yli-individuaalinen	Rajoittamattomat	Absoluuttinen

Vuoden 1889 rikoslain hätävarjelusäännöksessä oli molempien mallien piirteitä. Lähtökohtana oli absoluuttinen voimankäyttöoikeus. Toisaalta suojattavia oikeushyviä oli rajoitettu siten, että ne käsittivät lähinnä tärkeimpiä yksilön etuuksia. Kun oikeuskäytännössä siirryttiin melko nopeasti arvioimaan hätävarjelutilannetta voimakeinojen suhteellisuusperiaatteen pohjalta, voidaan sanoa, että vaikka hätävarjelusäännöksen sanamuodossa oli molempien mallien piirteitä, käytännössä sovellettiin individuaalisen mallin mukaista käsitystä.

Nuotio on muistuttanut hätävarjeluinstituution kehittyneen sisällöllisesti merkittävästi siitä huolimatta, että hätävarjelusäännös säilyi käytännössä alkuperäisessä asussaan vuoteen 2004 asti. Nuotion mukaan oikeustieteessä kehitettiin vähitellen hätävarjelu-oikeuden sosiaalis-eettisiä rajoituksia koskeva oppi, joka perustui oikeuden väärinkäytön kiellolle. Ilman lainmuutosta tapahtunut konsensus suhteellisuusperiaatteen olemassaolosta selittyi Nuotion mielestä sillä, että kyse

<sup>983</sup> Tuovinen, s. 441 - 444.

<sup>984</sup> Absoluutteisessakin hätävarjelu-oikeudessa on kuitenkin vanhemmassa doktriinissa katsottu olevan pidäkkeitä. Esimerkiksi Ellilä on todennut yleisen kohtuusnäkökohdan periaatteen ja shikaanikiellon toimivan rajoituksina. Minkään oikeuskeinon käyttämisessä ei Ellilän mukaan saanut mennä äärimmäisyyksiin, joita oikeustajunta ei hyväksy. Niinpä esimerkiksi nuoren henkilön omenavarkautta ei saanut torjua ampumalla hänet. Ks. Ellilä 1957, s. 134.

<sup>985</sup> Tuovinen, s. 446 - 449.



oli poikkeussäännön eli oikeuttamisperusteen alan supistamisesta. Päinvastainen muutos ei hänen mukaansa olisi käynyt yhtä helposti päinsä.<sup>986</sup>

Rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen voimaantulon myötä hätävarjelulla suojeltavien oikeushyvien rajoittamisesta luovuttiin. Ennen lainmuutosta oli katsottu, että hätävarjelu oli sallittu vain yksityistä koskevien oikeushyvien ja yksityisten intressien suojaamiseksi. Tätä oltiin pidetty perusteltuna ottaen huomioon säännöksen sanamuodon tuottama oikeutus ns. absoluuttisten voimakeinojen käyttöön. Kun sanamuotoa muutettiin niin, että mahdollisuus voimakeinojen käyttöön hätävarjeluun yhteydessä tuli määräytymään suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, tiukkaa oikeushyvien rajausta ei enää nähty tarpeelliseksi. Syyksi hätävarjelulla suojattavista oikeushyvistä luopumiseen nimettiin myös rikoslain muuttuminen; rikoslailla suojatut intressit olivat laventuneet ja lailla suojattiin aiempaa laajemmin myös yhteisöllisiä ja kollektiivisia intressejä.<sup>987</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa haluttiin kuitenkin myös rajoittaa hätävarjelu-oikeutta. Erikseen näet korostettiin, että oikeushyvistä luopumisella ei ollut tarkoitus antaa kansalaisille yleistä rikosten estämisoikeutta. Lähtökohtana pidettiin sitä, että ”hätävarjelu on edelleen keino ennen kaikkea yksilön perusoikeuksien, lähinnä fyysisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin suojaamiseksi oikeudettomia hyökkäyksiä vastaan”. Hätävarjelu-oikeuden käyttöä rajoittivat kuitenkin rajoitettujen oikeushyvien sijasta vastaisuudessa sen puolustettavuusedellytys sekä se, että hätävarjelu koski vastaisuudessakin puolustautumista nimenomaan hyökkäystä vastaan.<sup>988</sup>

Majanen on kritisoinut muutetussa hätävarjelusäännöksessä omaksuttua tapaa jättää suojattavat oikeushyvät täysin avoimiksi. Hän katsoo muutoksen johtavan hätävarjelu-oikeuden rajojen muuttumiseen epämääräisiksi ja jättävän liikaa tilaa tulkinnalle. Hän kyseenalaistaa sen, miksi yksityishenkilölle pitäisi antaa oikeus voimankäyttöön muiden kuin yksityisten intressien suojaamiseksi. Majasen mukaan hätävarjelu-oikeuden käyttö rajoittamattomien oikeushyvien suojaamiseen voi johtaa julkisen vallan käytölle ominaiseen toimintaan, josta hallinto- ja rikosoikeudellisessa vastuussa olevien virkamiesten tulisi ensisijaisesti huolehtia. Majanen viittaa rajoittavana tekijänä mm. perustuslain 124 §:n merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevaan rajoitussäännökseen. Hän viittaa myös siihen rikoslakiprojektin mietinnössä esitettyyn lausumaan, jossa todetaan, ettei tarkoituksena ole antaa kansalaisille yleistä rikosten estämisoikeutta. Majasen mukaan voidaan kysyä, miksi tätä tarkoitusta ei kirjata suoraan

---

<sup>986</sup> Nuotio 2004, s. 1280.

<sup>987</sup> HE 44/2002, s. 114.

<sup>988</sup> HE 44/2002, s. 115.

lakiin.<sup>989</sup> Backman puolestaan on katsonut, että hätävarjelulla – siitä huolimatta, että sillä suojattavia oikeushyviä ei enää ole erikseen mainittu – suojataan edelleen lähinnä fyysisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin kaltaisia yksilön perusoikeuksiin liittyviä oikeushyviä. Hän toteaa myös, ettei säännöksessä mainita selvästi sitäkään, että myös toisen oikeushyviä voidaan hätävarjelutoimin puolustaa. Säännöksen perustelutkin ovat hänen mukaansa tältä osin puutteellisia, mutta hän asettuu kuitenkin sille kannalle, että myös toisen oikeushyviä voidaan hätävarjelutoimin puolustaa.<sup>990</sup>

Rikoslakiprojektin lailla myös uuden hätävarjelusäännöksen perusteluissa on lähdetty siitä, ettei oikeushyvistä luopuminen merkitse yleisen rikosten estämisoikeuden antamista kansalaisille. Hätävarjelu on edelleen keino torjua lähinnä fyysiseen turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyviin yksilön perusoikeuksiin kohdistuvia hyökkäyksiä.<sup>991</sup> Vastaavalla kannalla on myös Lappi-Seppälä, joka toteaa, että laajennettuja valtuuksia on syytä tulkita ahtaasti, vaikka muutos merkitseekin suojattavien etujen piirin jonkinasteista laajentumista. Lappi-Seppälä katsoo, että tarpeelliset rajoitukset saadaan oikeudetonta hyökkäystä ja hätävarjelu puolustettavuutta koskevista vaatimuksista.<sup>992</sup>

Näyttäisi siltä, että kirjallisuudessa lähinnä Majanen on suhtautunut epäilevästi siihen, voidaanko tarpeellisia hätävarjelu-oikeuden rajoituksia oikeushyvien suhteen johtaa rikoslain uusitusta hätävarjelusäännöksestä. Itse olen taipuvainen asettumaan Majasen kannalle. Vaikka tarkoituksena ei olisikaan ollut antaa kansalaisille yleistä rikosten estämisoikeutta, voidaan kysyä, miten tätä tarkoitusta vasten voidaan perustella jonkin oikeushyvän epäämistä suojattavien oikeushyvien joukosta yksittäistilanteessa. Puolustettavuutta ja oikeudetonta hyökkäystä koskevista vaatimuksista voidaan toki johtaa joitakin rajoituksia suojattavien oikeushyvien suhteen. Mitään oikeushyvää ei kuitenkaan voida lähtökohtaisesti sulkea pois hätävarjeluun piiristä sen vuoksi, että lain perustelujen mukaan tarkoitus on edelleen lähtökohtaisesti suojata fyysiseen turvallisuuteen liittyviä perusoikeuksia. Tämän vuoksi rajoituksista olisikin tullut säätää tarkasti laissa eikä ylimalkaisesti sen perusteluissa. Lakia on kuitenkin lähtökohtaisesti tulkittava sanamuotonsa mukaisesti siitä huolimatta, että perus- ja ihmisoikeusmyönteinen supistava tulkinta edellyttäisi suojattavien oikeushyvien jyrkähköä rajoittamista. Niinpä uudehkon säännöksen tulkinnassa olisikin varottava sellaisen doktriinin syntymistä, jossa säännöksen tulkinta on selvästi sen sanamuodon vastainen. Hätävarjelulla suojattavien oikeushyvien

---

<sup>989</sup> Majanen 2002, s. 459.

<sup>990</sup> Backman 2005, s. 8.

<sup>991</sup> HE 44/2002, s. 115.

<sup>992</sup> Lappi-Seppälä 2004, s. 16 – 17.

rajoittamiselle voidaan osoittaa hyviä, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ohjaavia perusteita, mutta rajoitukset olisi kirjattava itse lakiin.<sup>993</sup> Jos ja kun kansalaisille ei ole tarkoitus antaa yleistä rikosten estämisoikeutta, olisi syytä säätää sellaisia lakeja, joissa tätä estämisoikeutta ei myönnetä.

Vuoden 2004 hätävarjelusäännöksen myötä ollaan joka tapauksessa jouduttu jälleen uuteen tilanteeseen. Suojattavien oikeushyvien rajoittamattomuuden vuoksi ei voida enää puhua puhtaasti individuaalisesta hätävarjelmallista. Toisaalta kyse ei ole myöskään yli-individuaalisen mallin mukaisesta säännöksestä, koska puolustettavuusvaatimus ilmentää individuaalisen mallin mukaista suhteellisuusperiaatetta. Voidaankin todeta, että uudistus on tietyllä tavalla merkinnyt paluuta vanhan säännöksen voimaantullessa omaksuttuun malliin, jossa oli piirteitä sekä individuaalisesta että yli-individuaalisesta mallista. Erona aiempaan on kuitenkin se, että molemmista malleista on otettu aiempaan säännökseen nähden vastakkaiset piirteet.

Nykyisen hätävarjelusäännöksen ongelmana voidaan pitää paitsi hätävarjelulla suojattavien oikeushyvien rajattomuutta myös sitä, ettei hätävarjelun suorittajien piiriä ”vieraiden” oikeushyvien suojaamisessa ole mitenkään rajoitettu. Olisikin perusteltua käydä keskustelua siitä, tulisiko oikeutta tällaisten oikeushyvien suojaamiseen jollakin tavoin rajoittaa.<sup>994</sup> Voitaneen kysyä, kenen oikeusturva tosiasiallisesti heikkenisi, jos oikeus puolustaa muita kuin tavalla tai toisella ”omia” oikeushyviä rajattaisiin henkeä, terveyttä tai seksuaalista koskemattomuutta vastaan suunnattuihin hyökkäyksiin. Muutos vähentäisi riskiä mm. hätävarjelun käyttämisestä yleistöimivaltuutena yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

Sen lisäksi, että hätävarjelulla suojattavia oikeushyviä ei enää ole rajoitettu, myös hätävarjelutilanteeseen anteeksiantoperusteena kytkettyjä aikarajoja on väljennetty. Hätävarjelun liioitteluna arvioitiin aiemmin vain sellaiset liioitellut puolustusteot, joihin oli ryhdytty hätävarjelun aikarajojen puitteissa. Aikarajojen päättymisen jälkeen tehtyjä tekoja ei ensinkään pidetty hätävarjeluna, vaan niitä arvioitiin normaaleina rikoksina. Nyt aikarajojen ylitys voi tulla arvioitavaksi myös hätävarjelun liioitteluna. Myös liian varhainen puolustautuminen voi tulla samoin kriteerein arvioitavaksi. Kirjallisuudessa on esitetty

---

<sup>993</sup> Tässä ei ole mahdollisuutta puuttua sinänsä mielenkiintoiseen ja tärkeään kysymykseen perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeushyväopin suhteesta. Ks. aiheesta käydystä keskustelusta tarkemmin Pirjatanniemi 2005, s. 198 – 201.

<sup>994</sup> Kuten Terenius on todennut, hyväksyttävän hätävarjelun rajat ovat sidoksissa yhteiskunnan yleiseen kehittymiseen: ”Mitä paremmin yhteiskunta pystyy turvaamaan yksilöiden oikeudet, sitä tiukemmat rajat voidaan hätävarjelulle säätää”. Ks. Terenius 2007, s. 65, av. 244. Voidaankin kysyä, onko erillisistä oikeushyvistä luopumista pidettävä merkinä yhteiskunnan turvaamismahdollisuuksien heikentymisestä.

kriittisiä huomautuksia hätävarjelun aikarajojen väljenemisestä. Nuotion mukaan olisi oltava varovainen silloin, kun hätävarjeluun anteeksiantoperusteena liitettävää merkitystä laajennetaan olennaisesti siihen oikeuttamisperusteena liitettävästä merkityksestä. Aikarajojen väljeneminen lisää riskiä turvautua puolustustekoihin entistä herkemmin, koska monet tekijät luottavat viime kädessä anteeksiantoperusteen soveltamiseen. Vaikeus ottaa oikeudellisesti kantaa konflikteihin lisääntyy. Lisäksi Nuotio pitää uhkana hyökkäyksen ja puolustuksen välisen eron hälvenemistä. Hän perustelee tätä sillä, että liian aikaisin tapahtuvasta puolustautumisesta tulee helposti itsestään hyökkäys.<sup>995</sup> Majanen puolestaan on muistuttanut ennakkotoimien luonteen arvioimiseen liittyvistä vaikeuksista. Hän ei pidäkään onnistuneena ratkaisuna laajentaa hätävarjelun liioittelua koskemaan myös ennakkotoimia. Sen sijaan on hänen mukaansa luontevaa puhua hätävarjelun liioittelusta voimakeinojen käytön jatkuessa hätävarjelutilanteen päättymisen jälkeen.<sup>996</sup> Tapani katsoo, että myös sallittujen aikarajojen ylittämiseen liittyy hankalia tulkintaongelmia.<sup>997</sup>

Vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminnassa hätävarjelun liioittelun arvioinnin muuttuminen näkyy ennen kaikkea lisänä hätävarjelun ammattimaiseen käyttöön jo muutoinkin liittyviin ongelmiin. Hätävarjeluun ei liity rikosoikeudellista virkavastuuta eikä sillä suojattavia oikeushyviä ole rajoitettu. Hätävarjelusäännös on varsin väljästi muotoiltu. Vartijalla ja järjestyksenvalvojalla ei myöskään ole sellaisia toimivaltuuksia, etteikö heillä olisi tarvetta turvautua hätävarjeluun ammattimaisesti. Kun tähän vielä lisätään kasvanut mahdollisuus turvautua hätävarjelun liioitteluun anteeksiantoperusteena, täysin perusteetonta ei ole puhua eräänlaisesta yleistoisimivaltuudesta.<sup>998</sup> On toki muistettava, että vaikka hätävarjelun liioittelun aikarajat ovat väljentyneet, kyse on sellaisesta poikkeustilanteesta, että sen itsenäinen merkitys tosiasiallisena toimivaltuuksien laajennuksena on lähinnä teoreettinen.

Kuten Terenius poliisin hätävarjelu-oikeutta arvioidessaan todennut, voimakeinojen käyttöön oikeutetun virkamiehen joutuessa hätävarjelutilanteeseen lähtökohtaisesti vertikaaliin perusoikeussuhteeseen tulee horisontaalin perusoikeussuhteen piirteitä.<sup>999</sup> Toisaalta vartijan tai järjestyksenvalvojan joutuessa hätävarjelutilanteeseen ei lähtökohtaisesti voida edes puhua vertikaalisuhteesta,

---

<sup>995</sup> Nuotio 2003, s. 267 – 268.

<sup>996</sup> Majanen 2006, s. 390.

<sup>997</sup> Tapani 2008, erit. s. 888 – 890. Tapani viittaa mm. siihen, että tuomioistuin on varsin hankalan tilanteen edessä yrittäessään arvioida tekijän motivaatioperustaa ja sen vaikutusta teon arviointiin.

<sup>998</sup> Terenius pitää hätävarjelu-oikeutta niin laajana, että kun se yhdistetään perinteiseen näkemyskseen poliisin hätävarjelu-oikeudesta, nousee esiin kysymyksiä poliisin toimivallan hallitsemattomasta laajenemisesta ja yleistoisimivallan paluusta. Ks. Terenius 2007, s. 126.

<sup>999</sup> Ks. Terenius 2007, s. 85.

koska tilanne ei välttämättä käynnisty erillisen toimivaltuuden käytöstä. Tässä tapauksessa voitaneenkin todeta horisontaalin perusoikeussuhteen saavan tosiasiaa vertikaalisuhteen piirteitä.

#### 4.2 *Hyökkäyksen oikeudettomuuden ulottuvuuksista*

Aiemmassa hätävarjelusäänöksessä omaksutun terminologian tavoin myös nykyisen RL 4:4:n säännöksen soveltaminen edellyttää oikeudetonta hyökkäystä. Oikeudeton hyökkäys on siten hätävarjelu edellytys. Ongelmia tässä suhteessa saattaa aiheuttaa yhtäältä se, mitä ylipäätään on pidettävä hyökkäyksenä ja toisaalta se, milloin hyökkäystä on pidettävä oikeudettomana. Lain perustelujen mukaan hyökkäyksen määrittelyä ei uudessa säännöksessä ollut tarkoitus muuttaa siitä, mitä se aiemmin on ollut. Hyökkäys voi olla sekä aktiivista tekemistä – mitä se tavallisesti onkin – että liittyä myös laiminlyöntiin.<sup>1000</sup> Lain perusteluissa todetaan jopa, että tahaton intressien vaarantuminen voidaan kokea hyökkäykseksi siitä huolimatta, että hyökkäykseen sanana sisältyy usein ajatus tekijän vahingollisista aikomuksista.<sup>1001</sup> Myös hyökkäyksen oikeudettomuutta koskeva vaatimus on ollut tarkoitus pitää ennallaan säännöksen sisällön muuttumisesta huolimatta. Niinpä lain perusteluissa todetaankin, ettei hyökkäyksen tarvitse olla rangaistava: lapsen, mielisairaana tai erehdyksen vallassa toimineiden henkilöiden hyökkäyksiä vastaan voidaan puolustautua hätävarjelutoimin.<sup>1002</sup>

Yhteistä lain perusteluissa mainituille rankaisemattoman hyökkäyksen esimerkkitalanteille on se, että jokin henkilöön liittyvä olosuhde poistaa teon rangaistavuuden; hyökkäys olisi siis rangaistava muissa olosuhteissa tai muun henkilön toimesta tehtynä. Oikeustieteessä oikeudettomaan hyökkäykseen liittyvää problematiikkaa on arvioitu laajemminkin. Niinpä esimerkiksi Majanen on pohtinut, kuinka hyökkäyksen oikeudettomuutta on arvioitava eläinten hyökkäysten, elottomien esineiden aiheuttamien vaaratilanteiden ja laittomien virkatoimien suhteen.<sup>1003</sup> Tämän tutkimuksen kannalta kysymys eläinten

---

<sup>1000</sup> Honkasalo on käyttänyt esimerkkinä passiivisella suhtautumisella toteutettavasta hyökkäyksestä mm. tilannetta, jossa Lapin opas uhkaa jättää henkilöt, joiden opastamiseen hän on ryhtynyt, avuttomaan tilaan erämaahan. Opas voidaan tällöin pakottaa hätävarjelutoimin täyttämään velvollisuutensa. Ks. Honkasalo 1965, s. 147.

<sup>1001</sup> HE 44/2002, s. 116. Näin hyökkäyksestä myös Tapani ja Tolvanen 2008, s. 313. Hätävarjelutoimiin oikeuttava hyökkäys voidaan siten käsittää melko tavalla laajemmin kuin miten hyökkäyksen käsite yleiskielessä yleensä käsitetään. Niinpä esimerkiksi passiivinen jääminen toisen kotiin asianmukaisen poistumiskehotuksen jälkeen on itse asiassa kotirauhaan kohdistuva oikeudeton hyökkäys, joka oikeuttaa kotirauhan suojan haltijan hätävarjelutoimiin.

<sup>1002</sup> HE 44/2002, s. 116

<sup>1003</sup> Ks. Majanen 1979, s. 51 – 56.

tai elottomien esineiden aiheuttamien vaaratilanteiden luonteesta ei ole merkittävä. Sen sijaan merkitystä on kysymyksellä siitä, voidaanko laittomia tai laillisuudeltaan tulkinnanvaraisia virkatoimia tulkita RL 4:4:n säännöksen tarkoittamaksi oikeudettomaksi hyökkäykseksi.<sup>1004</sup> Kysymystä on poliisin suorittamien virkatehtävien osalta pohdittu oikeustieteessä paljonkin. Sen sijaan avoimena on pidettävä kysymystä, voidaanko vartijan tai järjestyksenvalvojan katsoa voivan suorittaa sellaisia laillisuudeltaan tulkinnanvaraisia virkatoimia, että hätävarjelu niitä vastaan olisi sallittu.

Alanen on katsonut hätävarjelu oikeutetuksi sellaista virkatointia vastaan, jossa on laiminlyöty asiaankuuluvat oleelliset muotomääräykset. Kuitenkaan hätävarjelu-oikeutta ei ole silloin, jos viranomais on menetellyt toimenpiteen aineellisia edellytyksiä harkitessaan virheellisesti.<sup>1005</sup> Honkasalon käsityksen voi todeta vastaavan olennaisilta osiltaan Alasen kantaa. Honkasalo on katsonut hätävarjelu olevan sallittu vain sellaista virkatointia vastaan, joka on muodollisessa suhteessa ilmeisesti laiton. Kysymys on joko selvästi virkamiehen pätevyyspiiriin kuulumattomasta toimenpiteestä tai virkatoimesta, jossa on laiminlyöty oleelliset muotomääräykset. Sen sijaan jos virkatoimi on aineellisiin edellytyksiinsä nähden oikeudenvastainen, hätävarjelua ei sitä vastaan voida käyttää, jos toimi kuitenkin on muodollisesti oikea tai poikkeaa vain vähän muotovaatimuksista.<sup>1006</sup> Nuutila puolestaan on todennut hätävarjelu olevan sallittua, jos virkatoimi on selvästi lainvastainen. Sen sijaan hätävarjelu ei hänen mukaansa ole sallittu laillisuudeltaan tulkinnanvaraista virkatointia vastaan.<sup>1007</sup> Nuutila katsoo, että virkatoimeen tulisi tällöin alistua ja selvittää asia jälkeinpäin.<sup>1008</sup> Nuutila ei erikseen erottele virkatoimia muodollisen tai sisällöllisen oikeudenvastaisuuden perusteella. Kenties laajimmin kysymystä puolustautua lainvastaisia virkatoimia vastaan on suomalaisessa oikeustieteessä käsitellyt Majanen. Hän on mm. erotellut neljä vapaudenriiston tyyppitapausta ja peilaa oikeustieteessä esitettyjä käsityksiä virkatoimia vastaan suoritetusta hätävarjelusta näitä tyyppitapauksia vasten. Majanen näyttäisi Honkasalon tapaan erittelevän

---

<sup>1004</sup> Jo keskiajan italialaisessa kaupunkioikeudessa lähdettiin siitä, että viranomaisten käyttämä oikeudenmukainen väkivalta ei oikeuttanut hätävarjelutoimiin. Ks. Alanen 1925, s. 13 – 14.

<sup>1005</sup> Alanen 1925, s. 87 – 88.

<sup>1006</sup> Honkasalo 1965, s. 148.

<sup>1007</sup> Tälle kannalle näyttäisi asettuneen korkein oikeus ratkaisussaan KKO 2000:90, jossa kyse oli siitä, että huumorikoksesta epäilty oli potkimalla vastustanut poliisimiehen toimenpidettä, joka oli käsittänyt virtsanäytteen ottamisen epäillyltä virtsaputken kautta katetroimalla. Korkein oikeus katsoi, ettei poliisimiehellä ollut ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräystä oikeutta päättää toimenpiteestä. Toimenpide ei kuitenkaan ollut korkeimman oikeuden mukaan niin selvästi poliisimiehen toimivaltaan kuulumaton virkatoimi, että epäillyllä olisi ollut oikeus vastustaa sitä.

<sup>1008</sup> Nuutila 1997, s. 287.

virkatoinet myös sillä perusteella, onko kysymys niiden muodollisesta lainvastaisuudesta vai aineellisesti puutteellisista edellytyksistä. Majanen lähtee siitä, ettei oikeudettomasta hyökkäyksestä voine olla kyse silloin, kun virkamiehellä on oikeus johonkin toimenpiteeseen, mutta toimenpiteen toteuttamistapa ei vastaa kaikkia laissa esitettyjä vaatimuksia. Päinvastaisessa tilanteessa eli silloin, kun toimenpiteeltä tosiasiallisesti puuttuvat edellytykset mutta virkatoini on ulkonaisesti asianmukaisesti suoritettu, yksityishenkilön pitäisi Majasen mukaan periaatteessa alistua toimenpiteeseen ja pyrkiä asian selvittämiseen ilman voimakeinoja.<sup>1009</sup> Majasen suhteellisen varovaisesta tulkinnasta voitaneen tehdä se johtopäätös, että Majanen asettuisi puoltamaan oikeutta hätävarjeluun ainakin silloin, kun virkatoini on sekä muodollisessa että asiallisessa suhteessa selvästi lainvastainen.<sup>1010</sup>

Kysymystä siitä, miksi lainvastaistakin viranomaisen virkatointia vastaan hätävarjelutoimin tapahtuva puolustautuminen voidaan kyseenalaistaa, on pohdittu vain niukalti. Tosin Majanen esimerkiksi toteaa, että ”jotta voitaisiin saavuttaa virkatehtävien sujuvuus ja välttää tarpeettomia ristiriitoja, olisi perusteltua, että yksityisen henkilön tulisi joissakin tapauksissa aktiiviseen vastarintaan ryhtymättä sietää toimenpiteitä, joiden laillisuus ei ole täysin selvä”.<sup>1011</sup> Alanen puolestaan on muistuttanut viranomaisten toimintavelvollisuudesta ja siitä, että viranomaiset joutuisivat tukalaan tilanteeseen, jos yksilön hätävarjeluoikeus ulottuisi kaikkiin tapauksiin, joissa viranomainen huolellisesti harkitessaan havaitsisi toimenpiteeltä puuttuvan aineelliset edellytykset. Alanen onkin todennut, että ”tarkoituksenmukaisin toimenpide yksilöjen suojaamiseksi viranomaisten mielivallalta ei ole suinkaan laajan hätävarjelusoikeuden myöntäminen, vaan virkarikosten ankara rankaiseminen”.<sup>1012</sup> Jotta voitaisiin ratkaista kysymys oikeudesta puolustautua vartijan tai järjestyksenvalvojan laillisuudeltaan tulkinnanvaraisia toimia vastaan, on ensin arvioitava, mitä virkatoimien suojalla itse asiassa on haluttu suojata. Voitaneen lähteä siitä, että suoja ei juonna juuriaan virkatoinia suorittavien viranomaisten hallinto-oikeudellisesta virkamiesasemasta. Kysymys on pikemminkin julkisen vallan käyttämiseen liittyvästä suojasta. Kun julkisen vallan käyttöön liittyy olennaisesti valta saada

---

<sup>1009</sup> Majanen 1979, s. 55 – 56.

<sup>1010</sup> Myös Frände on ottanut kantaa hätävarjeluun sallittavuuteen oikeudettomia virkatoinia vastaan. Hän ei erottele asiallisessa ja muodollisessa suhteessa lainvastaisia virkatoinia toisistaan. Hän lähtee siitä, että virkatoinen on oltava ilmeisesti laitton, jotta hätävarjelutoimiin voidaan ryhtyä. Kyse on Fränden mukaan virkatoinista, jotka eivät kuulu lainkaan virkamiehen toimivaltaan. Tätä vähäisemmät menettelysäännösten rikkomiset eivät hänen mukaansa tee virkatoinista oikeudettomia. Ks. Frände 2005, s. 153. Näin myös Tapani ja Tolvanen 2008, s. 315.

<sup>1011</sup> Majanen 1979, s. 52 – 53.

<sup>1012</sup> Alanen 1925, s. 88.



yksipuolisesti aikaan muutoksia vallan kohteena olevan henkilön oikeusasemassa, juuri tätä vallan käytön elementtiä – sen yksipuolisuutta – lienee haluttu suojata. Näin voitaisiin ajatella, että hätävarjelu-oikeuden puuttuminen tulkin-  
nanvaraisia virkatoimia vastaan koskisi kaikkia sellaisia julkisen vallan käyttöön  
liittyviä toimia, joista sen suorittaja on RL 40 luvun mukaisessa virkavastuussa.  
Niinpä hätävarjelu myöskään järjestyksenvälvojan tai vartijan tulkin-  
nanvaraisia julkisen vallan käyttöön liittyviä toimia vastaan ei tämän mukaisesti olisi sallit-  
tu. Käsitykselle on saatavissa tukea myös Frändeltä, joka käyttää esimerkkinä  
oikeudettomasta virkatoimesta järjestyksenvälvojan suorittamaa kotietsintää.  
Kun järjestyksenvälvojjalla ei ole kotietsintään oikeutta, hätävarjelu sitä vastaan  
on sallittu.<sup>1013</sup> Kuitenkaan ei voida pitää täysin selvänä, että hallinto-oikeudel-  
lisessa virkasuhteessa olevien ja vartijoiden ja järjestyksenvälvojen virkavastuu  
voitaisiin rinnastaa toisiinsa siten, että hätävarjelu-oikeus heidän suorittamiaan  
toimia vastaan määräytyisi täysin samanlaisin perustein.

Boucht ja Frände ovat myös nimenomaisesti ottaneet kantaa hätävarje-  
lutoimin tapahtuvan puolustautumisen mahdollisuuteen vartijan ja järjestyk-  
senvälvojan laittomia toimia vastaan. Boucht ja Frände katsovat, että hätä-  
varjelu on näissä tilanteissa sallittu. He ottavat perustelujensa lähtökohdaksi  
RL 40:11:n virkamiesmääritelmän sekä RL 16:1:n virkamiehen väkivaltaista  
vastustamista koskevan säännöksen. He katsovat, että korotettu hätävarjelu-  
kynnys koskee vain RL 16:1:n suojasäännöksen piiriin kuuluvia henkilöitä.  
Vartijat ja järjestyksenvälvojat, joiden suoja puolestaan määräytyy RL 17:6:n  
perusteella, jäävät tämän vuoksi korotetun hätävarjelukynnyksen ulkopuolel-  
le.<sup>1014</sup> Itse pidän Bouchtin ja Fränden kantaa kestävämmänä. Myös vartija  
ja järjestyksenvälvoja täyttävät RL 40:11,5:ssä mainitut virkavastuun sovelta-  
misedellytykset. Heidän rikosoikeudellinen virkavastuunsa määräytyy samoin  
perustein kuin hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessakin olevien vastuu, vaikka  
sen ulottuvuus onkin epäselvempi. Bouchtin ja Fränden perustelu erottaa var-  
tijat ja järjestyksenvälvojat korotetun hätävarjelukynnyksen ulkopuolelle perus-  
tuu nähdäkseni teknisluonteiselle hallinto-oikeudelliselle virkamieskäsitteelle.  
Nähdäkseni korotettua hätävarjelukynnystä ei kuitenkaan nauti virkamies vaan  
se, mitä hän edustaa. Kysymys on julkisen vallan käyttämiseen liittyvästä suo-  
jasta. Jos vartijan ja järjestyksenvälvojan toimintaan liitetään niitä elementtejä,  
joita julkisen vallan käytöstä normaalisti virkamiehellekin seuraa – korotettu  
rikosoikeudellinen vastuu ja asianomistaja-aseman puuttuminen silloin, kun  
yksityisoikeudellisia vaatimuksia ei esitetä – olisi nurinkurista jättää joitakin  
julkisen vallan käyttöön liitettyjä elementtejä toiminnan ulkopuolelle.

---

<sup>1013</sup> Frände 2005, s. 153.

<sup>1014</sup> Boucht – Frände 2008, s. 92.



Bouchtin ja Fränden kannalle on saatavissa selvää tukea Vaasan hovioikeuden jo edellä käsitellystä, 13.3.2006 antamasta tuomiosta DNro R 05/1122. Siinä hovioikeus arvioi henkilön oikeutta puolustautua hätävarjelutoimin vartijan tulkinnanvaraisia toimia vastaan. Hovioikeus katsoi, että ”en väktare som avses i lagen om privata säkerhetstjänster utgör dock inte en i 40 kapitlet strafflagen avsedd tjänsteman”. Sillä seikalla, että vartija on RL 17:6:n mukaisesti järjestystä ylläpitävä henkilö, ei hovioikeuden mukaan ole vaikutusta vartijan virkamies-aseman arvioinnissa. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan myös LYTP 9 §:n yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan toimeksiantosopimuksen vastaanottamiskiekkolla. Se päätyikin siihen, ettei yksityishenkilön oikeutta puolustautua hätävarjelutoimin vartijan oikeudetonta hyökkäystä vastaan ollut millään tavoin rajoitettu.

Hovioikeuden ratkaisua voidaan kritisoida jo aiemmin mainitulla perusteella: vartijaa nimenomaan pidetään rikoslain 40 luvussa tarkoitettuna virkamiehenä sillä perusteella, että tämä käyttää julkista valtaa. Niinpä, jos rajanvetona pidetään hyökkääjän kuulumista RL 40 luvun soveltamisalan piiriin, hätävarjelu vartijan tulkinnanvaraista tointa vastaan ei olisi sallittu.

Kokonaan toinen asia on, että hovioikeuden päätöksen lopputulosta on siinänsä pidettävä oikeaan osuneena. Vartija oli näet ottanut puolustautujan kiinni postitalon lastauslaiturialueella oleskelun seurauksena. Kun lastauslaiturialuetta ei ollut pidettävä julkisrauhan suojaamana tilana, vartijan tointa – riippumatta siitä, miten tämä sen itse arvioi – ei voinut pitää edes laillisuudeltaan tulkinnanvaraisena vaan selvästi laittomana virkatoimena. Hätävarjelu selvästi laittomia virkatoimia vastaan on toki sallittu.

Erikseen on syytä pohtia vielä kysymystä sellaisten hyökkäysten luonteen arvioimisesta, joihin hyökkääjällä ei ole nimenomaista oikeutta, mutta joita ei ole missään olosuhteissa säädetty rangaistaviksi. Tarkoitin esimerkiksi tilannetta, jossa henkilö tunkeutuu toisen omistamaan avoimena ja tyhjillään olevaan varastorakennukseen. Esimerkin rakennus ei ole kotirauhan suojan piirissä eikä myöskään luvatonta tunkeutumista koskeva RL 24:3:n säännös tapaukseen sovellu, koska tyhjillään olevaa varastoa ei voida pitää julkisrauhan suojaamana alueena. Myöskään RL 28:11:n mukaisen hallinnan loukkauksen tunnusmerkistö ei täyty, koska kyse ei ole toisen rakennuksen ottamisesta haltuun säännöksen tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla. Hyökkäys ei siten jää rankaisematta esimerkiksi henkilöön liittyvän syyn tai olosuhteeseen liittyvän erehdyksen vuoksi, vaan kyse ei ole ensinkään rangaistavasta teosta. Toisaalta on kiistatonta, että omistusoikeus kuuluu niihin oikeushyviin, joita hätävarjelutoimin voidaan suojata. Viime kädessä kysymystä voitaneen joutua arvioimaan sen pohjalta, pidetäänkö omistusoikeutta absoluuttisena ja eksklusiivisena oikeutena vai määräytyvätkö omistajan hallintaoikeuden rajat vain sillä perusteella, mitä oikeudesta rajoittaa muiden käyttöä on laissa erikseen säädetty. Pidän kuitenkin selvänä, ettei laissa tunneta sellaista yleistä ”isännänoikeutta”, johon

oikeustieteessäkin on toisinaan viitattu. Jos omaksutaan sellainen kanta, että omistusoikeuden rajat määräytyvät puhtaasti erillisten, omistajalle oikeuksia perustuvien säännösten mukaisesti, joudutaan lähtökohtaisesti varsin kestävästi tilanteeseen: omistaja olisi tämän mukaisesti velvollinen sallimaan lyhytaikaisen oleskelun esimerkissä mainitulla alueella. Myöskään poliisimiehen poliisilain mukaisista valtuuksista ei olisi tilanteessa apua. Itse asetun kuitenkin puoltamaan tilanteen pragmaattisempaa tulkintaa. Vain jokamiehenoikeuksien rajoissa tapahtuva käyttö on oikeutettua. Rajat ylittävä käyttö on siten oikeudetonta, minkä vuoksi pidän hätävarjelu-oikeutta esimerkkitapauksessa sallittuna sikäli kuin sen muut edellytykset täyttyvät. Niinpä katsonkin, että objektiivisessa suhteessakin rankaisematta jäävä hyökkäys voi tietyissä tilanteissa olla RL 4:4:n säännöksen tarkoittamalla tavalla oikeudeton.

#### *4.3 Hätävarjelu ja vartijan tai järjestyksenvalvojan velvollisuus paeta*

Kysymykseen pakenemisvelvollisuudesta silloin, jos siihen on hätävarjelutilanteen välttämiseksi mahdollisuus, on oikeuskäytännössämme suhtauduttu eri aikoina eri tavoin. Voitaneen todeta ajattelutavan tässä suhteessa muuttuneen siten, että kun velvollisuutta väistää hyökkäys ei aiemmin katsottu olevan olemassa, tällainen velvollisuus voidaan ainakin tietyissä tilanteissa nykyään johtaa hätävarjelutoimen viimesijaisuudesta.<sup>1015</sup> Esimerkiksi Nuutila on oikeustieteessä katsonut, että hyväksyttävien ratkaisujen on useimmiten konfliktin välttäminen, mutta aina uhria ei voida velvoittaa alistumaan pakenemiseen, jos häntä vastaan hyökätään tahallaan. Esimerkkinä tilanteista, joissa Nuutila – ainakin varovaisesti – katsoo pakenemisvelvollisuuden olevan olemassa, hän mainitsee sen, että hyökkäys on helposti vältettävissä väistämällä, sen, että poliisi saadaan huutamalla paikalle ja sen, että hyökkääjänä on lapsi.<sup>1016</sup> Honkasalo puolestaan

---

<sup>1015</sup> Esimerkiksi Alanen lähti siitä, että pakoon lähteminen on ”myöskin eritoten germaanisen kulttuurikäsitteen mukaan kunnialle käyvä teko ja sitä paitsi on huomattava, että pakenemisvelvollisuus rajoittaisi tuntuvalta tavalla yksilön liikkumisvapautta, joka sekin on suojaa ansaitseva oikeushyvä”, Alanen 1925, s. 127 – 128. Tosin Alanenkin lievensi kantaansa toteamalla, että hyökkääjän loukkaaminen ei ole silloin oikeutettua, jos hyökkäys on torjuttavissa sellaisella tilapäisellä väistämällä, jota ei voida kutsua paoksi. Samoin jos henkilö väisti syntyneessä tilassa olevan henkilön suorittamaa hyökkäystä, hän ei Alasen mukaan tällä menettelyllään menettänyt arvonantoaan kanssaihmistensä silmissä. Alasen esimerkeistä voidaan vetää sellainen johtopäätös, että hänen mielestään pakenemisvelvollisuus riippui vahvasti siitä, saattoiko puolustautuja paetessaan menettää ”kasvonsa”. Ks. tarkemmin Alanen 2005, s. 128 – 130.

<sup>1016</sup> Nuutila 1997, s. 288. Nuutilan mainitseman ”tahallisen” hyökkäyksen suhteen voidaan todeta, että se lienee yleensäkin hätävarjelutilanteen edellytys. Mitä taas väistämisvelvollisuuden esimerkkitapauksiin tulee, velvollisuus väistää lapsen tekemä hyökkäys riippune

oli sillä kannalla, ettei pakenemiseen ole velvollisuutta, koska se paitsi saattoi pakenijan miehuullisuuden kyseenalaiseksi merkitsi myös alistumista oikeusjärjestyksen vastaiseen uhmailuun.<sup>1017</sup> Häinkin kuitenkin katsoi, että pakeneminen oli kaikin tavoin hyväksyttävää ja järkevää silloin, kun hyökkäys oli esimerkiksi syyntakeettoman tai lapsen tekemä.<sup>1018</sup> Minna Ruuskanen on muistuttanut pakenemisyrittäksen osoittavan tietyllä tavalla sitä seuraavan hätävarjelutilanteen oikeutusta. Puolustautuja on hänen mukaansa silloin nimenomaan uhri eikä hyökkääjän tasaveroinen kumppani. Toiminnan defensiivinen luonne myös korostuu, minkä lisäksi pakoyrittäksen jälkeinen väkivalta näyttäytyy erityisen uhkaavana ja vaarallisena.<sup>1019</sup>

Kirjallisuudessa esitettyjen näkemysten tietynlaisena puutteena voidaan pitää sitä, että niissä on tyydytty ottamaan kantaa pakenemisvelvollisuuden olemassaoloon lähinnä niissä tapauksissa, joissa puolustautuja on ”puhtaasti” yksityishenkilö. Lähtökohta on toki ymmärrettävä ottaen huomioon, että kyse on yksityishenkilölle poikkeustilanteen varalta annetusta oikeudesta hyökkäyksen torjumiseen. Tilanne kuitenkin muuttuu silloin, jos hätävarjelutilanteeseen on joutunut poliisimies: poliisimiehelle ei voida asettaa suoranaista velvollisuutta paeta.<sup>1020</sup> Vartijaa ja järjestyksenvalvojaa voidaan pitää jossakin mielessä yksityishenkilön ja poliisimiehen välimuotona: vartijalla ja järjestyksenvalvojalla on tietyissä tapauksissa mahdollisuus turvautua poliisiin, mutta toisaalta heillä voidaan sanoa olevan myös velvollisuus torjua omaisuuteen tai henkilöön kohdistuvia hyökkäyksiä.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 1988:49 arvioinut yksityishenkilön toimintaa, kun tämä on asettunut aseistautuneena öiseen aikaan liikkeeseen väijymään murtomiehiä:

---

olosuhteista. Poliisin saaminen huutamalla paikalle puolestaan edellyttäneekä käytännössä, että hyökkäys on tapahtunut poliisiasemalla.

<sup>1017</sup> Honkasalo 1965, s. 155. Siitä huolimatta, että vanhasta germaanisesta oikeuskäsityksestä oli jo luovuttu, Honkasalon mukaan ”nykyaikanakaan ei ole luovuttu arvossa pitämästä miehuullisuutta, ihmisen kykyä vaaran ja uhan alaisena, olipa se henkistä tai fyysistä laatua, horjumatta seistä paikallaan”. Ellilä puolestaan katsoi, että hätävarjelutilanteessa ”sekä yksityishenkilö että sitäkin suuremmassa määrässä poliisi puolustaa, paitsi uhattua oikeushyvää, samalla myös koko oikeusjärjestystä, jonka auktoriteettia oikeuksista tinkiminen hyökkäyksestä pakenemalla olisi omiaan horjuttamaan”. Ks. Ellilä 1957, s. 124.

<sup>1018</sup> Honkasalo 1965, 155 – 156.

<sup>1019</sup> Ruuskanen 2005, s. 175.

<sup>1020</sup> Alasen käyttämän esimerkin avulla asiaa voidaan valaista: Alasen mukaan hätävarjelu ei ole oikeutettu silloin, jos hyökkäys voidaan välttää esimerkiksi kutsumalla lähellä oleva järjestyspoliisi avuksi, Alanen 1925, 130. Jos poliisimies on hätävarjelutilanteessa, ei ole enää olemassa ”poliisia”, joka voitaisiin kutsua paikalle. Toisaalta voitaneen hyvin perusteita todeta, että jos poliisimiehen lähellä on muita poliisimiehiä, hätävarjelua ei välttämättä voida pitää oikeutettuna jos näiden muiden poliisimiesten läsnäolon muodostamalla miesylivoimalla voidaan saada hyökkäys torjuttua.

Huoltoasemalle yöksi pistoolilla varustautuneena vartioon jäänyt huoltoaseman hoitaja oli ampunut jalkaan anastustarkoituksessa sisään murtautunutta A:ta, joka oli uhkaavasti esiintymällä koettanut välttää kiinni joutumisen. Huoltoaseman hoitajan katsottiin käyttäneen oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi ja A:n kiinniottamiseksi enemmän väkivaltaa kuin voitiin pitää välttämättömänä ja olosuhteet huomioon ottaen puolustettavana, minkä vuoksi hänet veloitettiin suorittamaan A:lle korvausta ampuvammasta johdosta.

Korvausta soviteltiin vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n nojalla.

B oli omistanut tapauksessa huoltoaseman n. 3 kuukauden ajan ennen tapahtumaa. Huoltoasemalle oli ennen tapahtumaa murtauduttu samassa kuussa kahdesti. B oli poliisille asiasta ilmoitettuaan ryhtynyt itse öisin vartioimaan huoltoasemaa. A oli yhdessä erään toisen henkilön kanssa murtautunut huoltoaseman kahvion tiloihin, jolloin B oli ase kädessään siirtynyt kahvion ovelle ja ilmoittanut miesten olevan kiinniotettuja. A ei ollut päinvastoin kuin mukana ollut toinen tekijä nostanut käsiään ylös vaan oli lähtenyt tulemaan B:tä kohti. Tällöin B oli poistanut aseesta varmistimen ja kehottanut A:ta tuloksetta pysähtymään. Kun A oli tullut kiihtyvin askelin B:tä kohti ja kohottanut käsiään lyöntiasentoon, B oli ampunut A:ta jalkoihin sillä seurauksella, että A oli vammautunut. Raastuvanoikeus ja hovioikeus olivat katsoneet B:n toimineen hätävarjelutilanteessa, kun otettiin huomioon, ettei B ollut tietoinen tunkeutujien lukumäärästä ja aseistuksesta ja että tilat olivat ahtaat ja hämärät sekä ovi takalukossa. B:llä ei näin itseään suojellakseen ollut ollut muuta keinoa kuin A:n hyökkäyksen torjuminen ampumalla.

Korkein oikeus arvioi asiaa toisin kuin raastuvanoikeus ja hovioikeus. Se katsoi, että B:llä oli sinänsä ollut oikeus ottaa A kiinni ja käyttää – A:n tehtyä vastarintaa - voimakeinoja. Lisäksi B:llä katsottiin olleen oikeus hätävarjeluun itsensä ja omaisuutensa suojelemiseksi. Korkein oikeus kuitenkin katsoi, että B:n käyttämää keinoa – jäämistä yöksi huoltoasemalle väijymään mahdollisia murtomiehiä ainoana turvakeinonaan ampuma-ase – ei voitu kiinniottamisen toimittamiseksi olosuhteisiin nähden pitää puolustettavana.<sup>1021</sup> Sitä ei voitu pitää myöskään anastajan taholta aloitetun tai uhkaavan hyökkäyksen torjumiseksi välttämättömänä. Korkeimman oikeuden mielestä B olisi voinut turvautua muihinkin keinoihin varkauden kiinniottamiseksi ja huoltoasemalla olevan omaisuuden suojelemiseksi. Hän olisi KKO:n mukaan voinut asettua esimerkiksi yhteistoimintaan huoltoasemaa vartioineen vartiointiliikkeen tai muiden henkilöiden kanssa. Lisäksi hän olisi voinut ennalta suunnitella toiminnan tapahtuvaksi olosuhteisiin nähden

<sup>1021</sup> Majanen on tapausta koskevassa kommentissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että B oli uhannut murtautujia aseella käyttäen näin voimakeinoja jo ennen kuin hän oli kohdannut vastarintaa eikä kiinnioton toteuttaminen voimakeinoja käyttäen ennen vastarinnan kohtaamista ole mahdollista. Majanen 1988, s. 49.

Pidän Majasen käsitystä lähtökohtaisesti oikeana. Jos käsitys hyväksytään, se merkitsee myös sitä, että B olisi syyllistynyt tilanteessa laittomaan uhkaukseen. Toisaalta tapaus-tiedoista ei selkeästi käy ilmi se, oliko B uhannut A:ta aseella ennen kuin B oli lähtenyt tulemaan häntä kohti. Jos ase on ollut vain B:n kädessä ilman, että hän on sillä osoittanut A:ta, on kyseenalaista, voidaanko tätä tointa pitää voimakeinojen käyttönä.

puolustettavin ja anastuksen torjumiseksi riittävin keinoin. Vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos katsoi B:n toimineen hätävarjelutilanteessa ottaen huomioon sen, että tilanne oli kehittynyt hyvin nopeasti ja yllättäen.

Korkeimman oikeuden enemmistö ei ole ottanut suoranaisesti kantaa siihen, miten itse tilanteessa olisi tullut toimia, kun B kuitenkin joka tapauksessa oli siihen joutunut. Kyse ei siten ollut siitä, olisiko B:llä ollut pakenemisvelvollisuus vaan siitä, ettei hänen olisi korkeimman oikeuden mukaan ensinkään tullut saattaa itseään tilanteeseen, jossa mahdollisuus joutua käyttämään asetta on olemassa.<sup>1022</sup> Pidän KKO:n enemmistön perusteluja ongelmallisina. B:lle säilytettiin niissä velvollisuus asetta yhteistoimintaan yksityisen vartioimisliikkeen kanssa, mistä olisi luonnollisesti aiheutunut kustannuksia. Poliisi, joka oli epäonnistunut tekijöiden tavoittamisessa aiemmin, ei ollut ryhtynyt toimiin saatuaan tietää A:n aikeesta jäädä huoltoasemalle ampuma-aseella varustautuneena. Ratkaisun voidaan sanoa tietyllä tavalla torjuneen yli-individuaalisen hätävarjelumallin, mutta sen ei kuitenkaan voida katsoa edustaneen myöskään individuaalimallin mukaista hätävarjelumallia. Jälkimmäistä mallia olisi edustanut ajattelu, jossa yksilölle myönnetään hätävarjelu-oikeus valtion epäonnistuttua tehtävässään. Nyt kyse oli ikään kuin siitä, että valtio oli epäonnistunut tehtävässään mutta yksilön olisi siitä huolimatta ollut turvauduttava maksullisiin turvallisuuspalveluihin. Toisaalta voitaneen todeta KKO:n ratkaisun rakentuneen ennen kaikkea sen varaan, ettei yksityishenkilön väijymään asettumista nimenomaan ampuma-aseen turvaamana voida pitää hyväksyttävänä.

Kirjallisuudessa myös Tapani ja Tolvanen ovat kritisoineet korkeimman oikeuden ratkaisua ja katsoneet ratkaisun perusteluissa olevan jälkikäteistä viisastelun makua. He muistuttavat siitä, ettei B turvautunut aseeseen ensimmäisenä vaihtoehtona, vaan taustalla oli tulokseton yhteydenotto viranomaisiin. Tapani ja Tolvanen muistuttavat myös, ettei sinänsä tarkoituksenmukaisesta vartioimisliikkeenkään turvautumisesta ole apua, jos etäisyydet ovat pitkät. He laajentavat pohdintaansa myös siihen, olisiko koiran jättäminen rakennuksen sisäpuolelle kuvatus kaltaisessa tilanteessa suhteellisuusperiaatteen mukainen keino. He vastaavat itse esittämäänsä kysymykseen myönteisesti sillä edellytyksellä, että ”koira on koulutettu torjumaan omaisuutta kohtaan kohdistuneen hyökkäyksen pelottamalla varkaat pois tai pakottamalla varkaat pysymään paikalla”.<sup>1023</sup>

<sup>1022</sup> Myös Ruuskanen on pitänyt ratkaisua tältä osin poikkeuksellisenä. Ks. Ruuskanen 2005, s. 188.

<sup>1023</sup> Tapani-Tolvanen 2008, s. 322 – 323. Käytännössä tilanne, jossa koira pakottaa varkaat pysymään paikalla, merkitsee sitä, että paikalta poistumisen yritys johtaa koiran suorittamaan puremiseen, josta puolestaan voi olla seurauksena vakavia vammoja.

KKO:n ratkaisu jättää avoimeksi myös muita kysymyksiä. Sinänsä voitaneen päätellä, että vartioimisliikkeen vartijan vastaava menettely olisi saattanut oikeuden mukaan olla hyväksyttävissä. Silloin olisi kuitenkin voitu kysyä, missä määrin vartioimisliikkeen olisi tullut riittävällä miesylivoimalla varautua siihen, että tunkeilijoita on useita. Avoimeksi jäi myös kokonaisuudessaan se, miten itse tilanteessa olisi tullut hyökkäyksen torjumiseksi toimia.

## 5 Pakkotila

Pakkotilassa on kysymys muun pakottavan vaaran kuin välittömästi uhkaavan tai jo aloitetun oikeudettoman hyökkäyksen torjumisesta. Pakkotilaa koskeva säännös on rikoslain 4 luvun 5 §:ssä:

Muun kuin edellä 4 §:ssä tarkoitetun, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet.

Jos oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi tehtyä tekoa ei ole 1 momentin perusteella pidettävä sallittuna, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos tekijältä ei kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon pelastettavan edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat.

Pakkotilaa koskeva säännös muutettiin rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen yhteydessä samalla kun muitakin vastuuvapautusperusteita muutettiin. Muutosta perusteltiin mm. kotimaisen pakkotilaoikeuden suojattavien intressien suppeudella. Kun aiemmin vain yksityiset intressit saattoivat olla pakkotilassa suojan kohteina, suojattavia intressejä nähtiin tarpeelliseksi laajentaa koskemaan myös julkisia intressejä. Säännöksen perustelujen mukaan pakkotilasäännöstä ei ollut koettu tarpeettoman ahtaaksi niinkään valtiollisten eli julkisten oikeushyvien kohdalla vaan kyse oli yhteisöllisistä, kaikkia yhteiskunnan jäseniä koskevista kollektiivisista oikeushyvistä. Tällaisista oikeushyvistä esimerkkeinä mainittiin luonto ja kulttuuri. Korjausta vaati uuden säännöksen perustelujen mukaan myös se epäkohta, että laissa ei otettu kantaa kysymykseen pakkotilan lajeista eikä eroteltu pakkotilaa oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteena. Pakkotilassa vaikuttavasta intressivertailusta ei myöskään ollut kunnolla säännelty.<sup>1024</sup>

---

<sup>1024</sup> HE 44/2002, s. 121.

Uudessa pakkotilasäännöksessä ei siis ole enää rajoitettu niitä intressejä, joita pakkotilanteella voidaan suojata. Rajoitukset tulevat muista pakkotilan edellytyksistä. Jotta pakkotilasta voitaisiin oikeuttamisperusteena puhua, kyseessä on oltava viimekätinen keino, jota ilman tilanteesta ei olisi ollut ulospääsyä. Vaaran on lisäksi oltava välitön, millä viitataan vaaran käsilläoloon. Lisäksi vaaralta edellytetään pakottavuutta, jolla viitataan nimenomaan keinon viimekätisyyteen eli siihen, ettei pelastautuminen muulla tavalla olisi ollut mahdollista. Aivan pieni vaara ei oikeuta pakkotilatekoon, vaan lain perustelujen mukaan tilanteen dramaattisuuden on ylitettävä määrätty kynnys.<sup>1025</sup>

Pakkotilanteelle keskeisessä intressipunnissa pienemmän edun on väistytävä suuremman edun tieltä. Tämä ei kuitenkaan vielä yksin riitä, vaan pelastettavan edun on oltava olennaisesti uhrattavaa etua suurempi. Säännöksen perusteluissa todetaan, että ”on tavallaan ylitettävä ylimääräinen kynnys, ennen kuin yksilö saa ryhtyä itse arvioimaan kahden edun välisiä painoarvoja, mikäli tuo arviointi merkitsee lakiin (muodollisesti) sisältyvän kiellon rikkomista”.<sup>1026</sup> Toisaalta intressivertailussa suojattavan edun ei aina tarvitse olla uhrattavaa etua olennaisesti suurempi. Jos kyseessä on ns. defensiivinen pakkotila, jossa vaara on aiheutunut sen henkilön taholta, jonka intressejä pakkotilanteella loukataan, samanarvoinenkin etu voidaan uhrata suojattavan edun kustannuksella. Pakkotilasäännöksen perustelujen mukaan pelastettua etua jonkin verran suurempikin etu voidaan uhrata hätävarjelua läheisesti muistuttavissa pakkotilanteissa.<sup>1027</sup>

Vaikka pakkotila on muun pakottavan vaaran kuin oikeudettoman hyökkäyksen torjumista, pakkotila- ja hätävarjeluteot voidaan toteuttaa samalla teolla. Kirjallisuudessa Backman on käyttänyt tästä esimerkkinä tilannetta, jossa pahoinpitelyn kohteeksi ravintolassa joutunut henkilö rikkoo puolustautuakseen ravintolan omistaman tuolin ja käyttää siten samaansa tuolin jalkaa puolustautumiseen.<sup>1028</sup> Nuutila puolestaan mainitsee tilanteen, jossa henkilö joutuessaan yökerhossa pahoinpitelyn kohteeksi kaataa pahoinpitelyn tekijän, jolloin muitakin ihmisiä kaatuu ja vammautuu. Viimeksimainituksa on Nuutilan mukaan kyse pakkotilanteesta ja tekijän kaatamisesta puolestaan hätävarjelusta.<sup>1029</sup> Jotta muiden ihmisten kaatamista voitaisiin arvioida pakkotilatekona, se edellyttäisi käsitykseni mukaan tekijältä kuitenkin jonkinlaista tietoa siitä, että näin saattaa hätävarjeluteon seurauksena käydä.

---

<sup>1025</sup> HE 44/2002, s. 121.

<sup>1026</sup> HE 44/2002, s. 122.

<sup>1027</sup> HE 44/2002, s. 122.

<sup>1028</sup> Backman 2004, s. 398.

<sup>1029</sup> Nuutila 1997, s. 306.



Yksityisautonomiaan kuuluu se, että toisen etuja ei lähtökohtaisesti saa suojata vastoin tämän tahtoa. Kuitenkin on katsottu, että pakkotilalla voidaan tietyissä tapauksissa suojata henkilön intressejä myös vastoin tämän tahtoa. Esimerkiksi järjestyksenvalvoja voi estää voimakeinoin henkilöä hyppäämästä itsemurhatarcoituksessa metrojunan eteen. Backmanin mukaan omistajan itsensä uhraamat varallisuusedutkin voidaan poikkeustapauksissa pelastaa. Backman käyttää esimerkkinä tilannetta, jossa henkilö tyhjennettyään suuren pankkitilinsä aikoo polttaa seteleitä nuotiolla. Backmanin mukaan henkilöltä voidaan tällöin pakkotilatekona ottaa setelit ja sytyttämisvälineet pois, koska ”omaisuuden tuhoaminen tällaisessa tapauksessa olisi järjenvastaista”.<sup>1030</sup> Itse pidän esimerkkiä paitsi hieman keinotekoisena myös ongelmallisena. Sen arvioiminen, mitä milloinkin on pidettävä ”järjenvastaisena”, ei ole aivan yksinkertaista. Yksityisautonomiaan lienee nimenomaan katsottava kuuluvan oikeuden tuhota omaa omaisuuttaan, vaikka joku toinen pitäisikin tätä tuhoamista järjenvastaisena. Lisäksi arvioitavaksi tulisi esimerkin kaltaisessa tilanteessa oikeus käyttää voimakeinoja setelin ja sytyttämisvälineiden poisottamiseksi. Omaisuuksien suojaamiseksi ruumiillinen koskemattomuus voitaisiin joutua uhraamaan. Tilanteen arviointia voinee muuttaa se, jos jostain on pääteltävissä, ettei henkilö ole täysissä sielun voimissa.

Korkein oikeus on ns. Koirjärvi-tapausta koskevassa ratkaisussaan arvioinut pakkotilan edellytyksiä vanhan rikoslain 3 luvun 10 §:n pakkotilasäännöksen valossa. Ratkaisun KKO 1983-II-159 otsikkoteksti kuuluu seuraavasti:

Syytetyt olivat maansiirtotyömaalla tunkeutuneet kaivinkoneen toimintasäteen sisäpuolelle, jolloin koneen kuljettajan oli ollut luovuttava käyttämästä konetta, koska hän muutoin olisi saattanut aiheuttaa tahallansa tai tuottamuksellaan koneen toimintasäteen sisäpuolella olleille henkilöille ruumiinvamman ja siten syyllistyä rikokseen. Syytetyt tuomittiin rangaistukseen pakottamisesta. Niin sanottu kansalaistottelemattomuus ei ollut sellainen peruste, joka olisi poistanut teon rangaistavuuden.

Korkein oikeus totesi päätöksensä perusteluissa mm, että maankaivuutyöt, joita syytetyt olivat estäneet lintujen pesiytymispaikkana tärkeän ja luonnonsuojelun kannalta muutoinkin merkittävän Koirjärven pelastamiseksi, olivat olleet laillisen ojitussuunnitelman täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi syytetyt eivät olleet toimineet rikoslain 3 luvun 10 §:ssä tarkoitetussa pakkotilassa. Sillä seikalla, että syytetyt olivat todenneet toimineensa yhteiskunnalle arvokkaina pidettävien päämäärien hyväksi, ei KKO:n mukaan ollut merkitystä, koska ”koska yhteiskuntataruhan kannalta ei voida puolustaa sellaista sääntöä, että yksilö tai ryhmittymä säädettävän lain kannalta ehkä yleisestikin hyväksyttävän perusteen tai päämäärän mukaisesti ryhtyisi oikeusjärjestyksen syrjäyttämällä toimimaan ikään kuin tuo peruste tai päämäärä jo olisi lainsäädännössä hyväksytty”.

Korkein oikeus ei siten suoraan perustellut ratkaisuaan sillä, ettei ns. julkinen oikeushyvä voinut olla pakkotilan kohteena. Käsitykseni mukaan juuri sen olisi kuitenkin pitänyt olla syytettyjen kannalta kielteisen ratkaisun peruste. Sen sijaan se, että maankaivuutyöt olivat pohjautuneet lailliseen ojitussuunnitelmaan, ei

---

<sup>1030</sup> Backman 2004, s. 399.



käsitykseni mukaan sinänsä olisi estänyt katsomasta pakkotilan voivan olla voimassa; uhrataanhan pakkotilassa käytännössä usein laillinenkin pelastettavaa etua pienempi intressi. Nykylain perusteella tilanne olisi mielestäni voinut tulla arvioitavaksi intressipunninnan kautta pakkotilana. Vastaavan arvioinnin kohteena voi säännöksen väljyyden vuoksi olla myös väitetty pakkotila, jossa pelastettavana etuna on kollektiivinen yleinen järjestys ja turvallisuus.

Backman on oikeustieteessä ottanut kantaa rikoksen selvittämiseen liittyvään intressiin pakkotilan perusteena. Hänen mukaansa rikoksen selvittämisen intressi ei voi joutua sillä tavoin välittömään ja pakottavaan vaaraan, että se oikeuttaisi poliisin käyttämään laittomia tutkintamenetelmiä tai pakkokeinoja. Hän korostaa yhteiskunnan kannalta olevan tärkeää, että viranomaiset noudattavat kaikessa toiminnassaan lakia.<sup>1031</sup> Backman ei kuitenkaan ota kantaa tilanteeseen, jossa rikoksen selvittämiseen liittyvän intressin ohella suojattavana olisi myös ihmisen henkeen tai terveyteen liittyvä intressi.<sup>1032</sup> Niinpä avoimeksi jää Backmanin kanta klassiseen esimerkkiin, jossa kyse olisi poliisin oikeudesta selvittää kiduttamalla panttivangin ottaneelta terroristilla panttivangin olinpaikka.

Backmanin lailla myös Lahti on suhtautunut kriittisesti pakkotilan käyttöön viranomaistoiminnan oikeuttajana. Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää suorittavien toimivaltuuksien tulisi Lahden mukaan olla erityislainsäädännössä mahdollisimman täsmällisiä ja suppea-alaisia silloin, kun kyse on mm. puuttumisesta yksilön ruumiilliseen koskemattomuuteen. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkintamalli edellyttää pakkotilan suppeaa tulkintaa, koska pakkotilan pakottavan vaaran ja teon puolustettavuuden kriteerit ovat arvostuksenvaraisia ja epämääräisiä. Pakkotilassa onkin Lahden mukaan kyse ”poikkeuksellisesta varaventiilistä”.<sup>1033</sup>

Hätävarjelusta poiketen pakkotilateosta viranomaisten toiminnan oikeuttajana ja oikeuttamisperusteena ei ole käyty laajaa julkista keskustelua.<sup>1034</sup>

---

<sup>1031</sup> Backman 2004, s. 399.

<sup>1032</sup> Kun eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä HE 187/2004 puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamiseksi, valiokunnan vähemmistö otti kantaa ulkopuolisten ihmishenkien uhraamiseen terroristien hyökkäyksen pysäyttämiseen valiokunnan lausuntoon jättämässään eriävässä mielipiteessä. Kriitiikin kärkenä oli se, että ”jos lainsäädännössä – vaikkakin vain perusteluiden tasolla – lähdetään siitä, että viattomien sivullisten henki voidaan uhrata terrorihyökkäyksen pysäyttämiseksi, hyväksytään sivullisten ihmisten perusoikeuksien suojan poikkeuksellinen ja summaarinen rajoittaminen”. Poliisin toimivaltaa tällaisissa tilanteissa ei vähemmistöön jääneiden jäsenten mukaan voitu perustua rikoslain hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksiin. Ks. PeVL 10/2005, s. 5 – 6. Ks. myös Lavapuro 2010, s. 20 – 22.

<sup>1033</sup> Ks. Lahti 2006, s. 208.

<sup>1034</sup> Suomalaisessa kirjallisuudessa pakkotilan suhde poliisitoimintaan on muutoinkin jäänyt hieman lapsipuolen asemaan verrattuna hätävarjelusta käytyyn keskusteluun. Edellä mai-

Periaatteessa kuitenkin ne riskit, jotka koskevat hätävarjelun käyttämistä viranomaisten tai yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden toiminnassa, ovat olemassa myös pakkotilanteossa.<sup>1035</sup> Niinpä on mahdollista, että pakkotilaankin haluttaisiin ammattimaisessa toiminnassa turvautua eräänlaisena viimekätisenä toimivaltuutena, jos varsinaisista toimivaltuuksista ei ole teon oikeuttamispe-  
rusteiksi. Kun pakkotilallakaan suojattavia oikeushyviä ei ole enää rajoitettu, voidaan periaatteessa jopa kysyä, voidaanko yleistä järjestystä ja turvallisuutta kohtaavaa vaaraa suojata pakkotilatoimin muun toimivaltuuden puuttuessa. Käsitykseni mukaan tällaiselle pakkotilanteolle ei ole muita esteitä kuin pakko-tilasäännöksestä ilmenevät pakkotilan edellytykset. Hyvällä syyllä voitaneen kuitenkin kysyä, missä tilanteessa yleinen järjestys ja turvallisuus voisi olla sellaisessa pakottavassa vaarassa, jota poliisin poliisilaista ilmenevät toimival-  
tuussäännökset eivät kattaisi.

## 6 Itseapu

Itseapua koskeva aiempi RVA 12 §:n säännös on siirretty pakkokeinolakiin. Säännös itseavusta on PKL 1 luvun 2 a §:ssä:

Rikoksen kautta menetetyn tai muutoin kadotetun irtaimen omaisuuden takaisin hankkimiseksi on turvauduttava viranomaisen apuun. Toimet tällaisen omaisuu-  
den takaisin ottamiseksi ovat kuitenkin itseapuna sallittuja, jos:

- 1) omaisuus on rikoksen kautta menetetty ja toimiin omaisuuden takaisin ottamiseksi on ryhdytty välittömästi rikoksen tapahduttua; tai
- 2) menetetty tai kadotettu omaisuus muissa tapauksissa otetaan takaisin siltä, joka pitää sitä oikeudettomasti hallussaan eikä saatavilla ollut riittävää ja oikea-aikaista viranomaisapua...

Aiemmasta RVA 12 §:n säännöksestä aiheutui ainakin jossain määrin tul-  
kintaongelmia sen suhteen, kuka oli oikeutettu ottamaan rikoksen kautta saa-  
dun omaisuuden takaisin. Luonnollisesti oli selvää, että omistajalla oli tällainen  
oikeus säännöksessä asetettujen edellytysten vallitessa. Sen sijaan oli epäselvää,  
ketkä muut tahot saattoivat toimia omistajan intressissä siten, että omaisuutta  
oli lain tarkoittamalla tavalla pidettävä heidän omanaan. Esimerkiksi Majanen

---

nitun Backmanin artikkelin lisäksi Lahti on yleisellä tasolla muistuttanut niistä riskeistä, joita pakkotilasäännöksen soveltuminen poliisin voimankäyttövaltuuksiin saattaa aiheuttaa. Ks. Lahti 2006, s. 204.

<sup>1035</sup> Terenius on tosin aiheellisesti muistuttanut myös eroista: kyse ei pakkotilassa ole samanlai-  
sesta intressiristiriidasta kuin hätävarjelussa, koska viimeksi mainitussa on oikeus vääryyttä  
vastassa ja toisaalta pakkotilassa toimimiseen ei liity hätävarjelutilanteelle ominaisia, pelon  
ja hätäännyksen kaltaisia psykologisia tekijöitä. Ks. Terenius 2007, s. 3.

on pitänyt vartijoita hallinta-apulaisina, joille ei haluta tunnustaa itsenäistä asemaa omaisuuden hallussa pitäjinä. Tästä on Majasen mukaan puolestaan ollut seurauksena, että (vartijoillakaan) ”tuskin voidaan katsoa olevan oikeutta ottaa esinettä takaisin hätävarjelu säännösten tarkoittamin voimakeinoin”.<sup>1036</sup>

Uuden säännöksen myötä kuvatus kaltaiset ongelmat ovat poistuneet. Säännöksen sanamuodosta ei enää käy ilmi, että ainoastaan omaisuuden omistaja olisi oikeutettu itsepuun. Lain perusteluissa on kuitenkin todettu, että termillä itseapu viitataan siihen, että henkilö toimii ainakin jossakin mielessä omassa intressissään. Perustelujen mukaan tällainen intressi on esimerkiksi ”sillä, jonka vartioitavaksi tai valvottavaksi omaisuus on asetettu”<sup>1037</sup>. Näin ollen on selvää, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukainen vartija on oikeutettu itsepuun, jos kysymys on vartioimisliikkeen toimeksiantajan omaisuudesta. Sen sijaan esimerkiksi kauppakeskuksessa saattaa ilmetä tilanne, jossa vartija tai järjestyksenvalvoja ottaa kiinni verekseltä tapaamansa rikoksentekijän sellaisesta kauppaliikkeestä, johon hänen työnantajallaan ei ole toimeksiantosuhdetta. Tällöin kiinniotto-oikeuden edellytykset ovat tosin täyttyneet, mutta vartija ei välttämättä voi turvautua omaisuuden takaisinottamiseksi itsepuun. Kysymyksellä ei kuitenkaan ole suurta käytännön merkitystä. Vartijalla, jonka on luovutettava kiinni otettu viipymättä poliisimiehelle, ei välttämättä ole kovin suurta intressiä turvautua itsepuun, koska poliisimies suorittaa joka tapauksessa tarkastuksen kiinni otetulle.

Koska oikeus itsepuun on lähtökohtaisesti rajattu esineen omistajalle tai ainakin jollakin tavoin omassa intressissään toimivalle, ei ole kovin perusteltua puhua itseavusta yhtenä kaikille kuuluvista oikeuttamisperusteista. Kun hätävarjelu- tai pakkotilateon suorittajalla ei edellytetä olevan mitään henkilökohtaista suhdetta teolla suojattavaan oikeushyvään tai tämän haltijaan, itseapu edellyttää vähintään jonkinlaista kytköstä rikoksen kautta tai muutoin menetettyyn omaisuuteen. Vartijankin asema omaisuuden hallinnan palauttajana perustuu nimenomaan toimeksiantosopimukseen. Tämän vuoksi ei olekaan syytä pitää itseaputilanteessa toimivaa vartijaa ”jokamiehen” oikeuden käyttäjänä. Itseapua vastaavan säännöksen kirjaamista yhdeksi vartijan LYTP:n mukaiseksi toimivaltuudeksi voitaisiinkin pitää perusteltuna.

Käytännössä hyvin tärkeä mutta esimerkiksi lain perusteluissa huomiotta jäänyt kysymys liittyy itseavun toteuttamiseen. Kyse on siitä, mihin toimiin lailisen itseaputilanteen vallitessa voidaan ryhtyä. Halijoki on esimerkiksi katsonut, että omaisuuden takaisinottamisoikeus ei ulotu anastuksesta epäillyn vaat-

<sup>1036</sup> Majanen 1979, s. 63. Majasen tulkinta ei uusitun säännöksen myötä ole enää ajankohtainen.

<sup>1037</sup> HE 44/2002, s. 233.

teiden tutkimiseen. Oikeutta ei ole edes siinä tapauksessa, että kiinniottaja on varma, että anastajalla on hallussaan anastettua omaisuutta. Halijoki perustelee kantaansa sillä, että vaatteiden tarkastamisessa on kyse henkilöntarkastuksesta, jonka toteuttamiseksi pakkokeinolain 5 luvun 9 §:ssä säädettyjen edellytysten on täyttyvä.<sup>1038</sup> Ymmärrän Halijoen perustelun, mutta olen itse eräänlaisella välittävällä kannalla säännösten suhteen. Itseapusäännöksessä kyse on anastetun omaisuuden takaisinottamisesta, kun taas henkilöntarkastuksen tarkoituksena on löytää anastettu omaisuus. Yleistä oikeutta tarkastaa henkilöä itseapuna epäilyllä mahdollisesti olevan omaisuuden löytämiseksi ei yksityishenkilöllä ole.<sup>1039</sup> Tilanne on kuitenkin mielestäni toinen, jos itseavun toteuttaja on nähnyt anastajan panevan omaisuuden esimerkiksi tiettyyn taskuun. Tällöin ei kyse ole henkilöntarkastuksesta esineen löytämiseksi vaan nimenomaan anastetun omaisuuden takaisinottamisesta. Halijoen kannan hyväksyminen merkitsisi sitä, että itseapu olisi mahdollinen vain sillä ohikiihtävällä hetkellä, jolloin vaikkapa näpistelijä olisi kassan ohitettuaan panemassa anastamansa tuotteen kädestään taskuunsa, mutta ei olisi vielä ehtinyt sitä tehdä. Vastaavasti silloin, jos näpistelijä panee ennen kassaa tuotteen taskuunsa, itseapuoikeutta ei olisi ensinkään. Oman kantani mukaan itsepu voidaan ulottaa myös henkilön vaateteisiin, jos omaisuuden takaisinottaja tietää varmuudella, missä anastettu omaisuus vaatteissa on. Jos tämä sen sijaan tietää vain, että omaisuus on kätkeytynä johonkin osaan anastajan vaatteissa, itseapuun ei ole oikeutta.

Halijoki on katsonut, että oikeus omaisuuden takaisinottoon kuuluu jokaiselle, joka kykenee takaisinoton toimittamaan. Hän on perustellut kantaansa sillä, että itseapuun oikeutettujen piiriä ei ole lain säännöksessä rajoitettu, vaikka rajoituksia onkin lain perusteluissa esitetty.<sup>1040</sup> Lain sanamuodosta on saatavissa tukea kannalle. Toisaalta – kuten edellä on todettu – itseapu-termin yleiskielinen merkitys näyttäisi edellyttävän sitä, että siihen voisi turvautua vain jollakin tavoin omassa intressissään toimiva henkilö. Selvänä on myös pidettävä, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut antaa yleistä oikeutta itseapuun kaikille riippumatta siitä, onko heillä mitään suhdetta itseavun kohteena olevaan omaisuuteen vai ei. Omaan omaisuuteen liittyvän viittauksen poistamisella pyrittiin vain vähentämään edellä mainittuja käytännössä ilmennneitä tulkintaongelmia. Käsitykseni mukaan lakia onkin tulkittava tässä tapauksessa sen tarkoitus ja itseapu-termin merkitys huomioon ottaen.<sup>1041</sup> Sinänsä ei

<sup>1038</sup> Halijoki 2004, s. 210

<sup>1039</sup> Tosin korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 1991:88 on saatavissa tukea myös vastakkaiselle näkemykselle. Siinä itseavun edellytyksiä pidettiin melkoisen väljinä.

<sup>1040</sup> Halijoki 2004, s. 206.

<sup>1041</sup> Voidaan toki kysyä, onko säännöksen muotoilu edelleen niin epäselvä, että säännös olisi taas muotoiltava uudestaan. En kuitenkaan pitäisi ongelmaa käytännössä kovin suurena,

käsitykseni mukaan ole aivan selvää, voiko järjestyksenvalvoja turvautua itseapuun. Järjestyslaissa järjestyksenvalvojan tehtäväksi on säädetty järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen; hänen vartioitavakseen tai valvottavakseen ei suoranaisesti ole asetettu toimeksiantajan omaisuutta. Kun toisaalta itseapuun voi ryhtyä henkilö, joka ainakin jollakin tavoin toimii omassa intressissään, olisi vaikea ajatella, ettei järjestyksenvalvoja suhteessaan toimeksiantajan omaisuuteen täyttäisi tätä ehtoa. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ainakin laajassa mielessä käsittää myös omaisuuden suojelemisen.

RVA 12 §:n kumotun säännöksen mukaan omistaja oli oikeutettu ottamaan omaisuutensa takaisin – viranomaisapuun turvautumatta – tuntemattomalta henkilöltä, rikoksenteijältä verekseltään sekä henkilöltä, jonka oli syytä varoa karkaavan. Ongelmalliseksi itseavun toteuttamisen teki se, että voimakeinojen käyttö itseavun yhteydessä oli mahdollista vain RL 3:7:n hätävarjelussäännöksen perusteella. Tässä säännöksessä voimakeinojen käyttöoikeus oli rajattu tilanteeseen, jossa se, joka tahtoi ottaa verekseltään omaisuutensa takaisin, kohtasi vastarintaa. Voimakeinojen käyttö ei siis periaatteessa ollut mahdollista esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö halusi ottaa rikoksen kautta menetettyä omaisuuttaan tuntemattomalta henkilöltä. Tässä tilanteessa henkilö saattoi vain esittää omaisuuden luovuttamista koskevan pyynnön ja mikäli tuntematon ei tähän suostunut, ottaa tarvittaessa yhteyden viranomaisiin. Säännös jäi siten osittain merkityksettömäksi; tokihan henkilöllä olisi ollut oikeus pyytää omaisuuttaan takaisin ilman kirjoitetun lain tukeakin.<sup>1042</sup>

Uudessakin säännöksessä on lähtökohdaksi asetettu turvautuminen viranomaisen apuun. Edellytykset itseavulle ovat kuitenkin aiempaa selkeämmät. Itseapuun voidaan turvautua ensinnäkin silloin, kun omaisuus on rikoksen kautta menetetty ja toimiin omaisuuden takaisin ottamiseksi on ryhdytty välittömästi rikoksen tapahduttua. Käytännössä esimerkiksi vartija voi aina käyttäessään kiinniotto-oikeutta turvautua myös itseapuun, koska kiinnioton edellytyksenä on rikoksenteijän tapaaminen verekseltään tai pakenemasta. Majanen on aiheellisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että itseapu tulee kyseeseen vasta rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen jälkeen. Jos toimiin omaisuuden menettämisen estämiseksi ryhdytään jo rikoksen ollessa yritysasteella, kyse on hätävarjelusta.<sup>1043</sup>

Itseapuun voidaan turvautua myös muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa, jos riittävää ja oikea-aikaista viranomaisapua ei ole saatavilla. Säännöksen

---

koska itseapuun turvautuvat henkilöt toiminevat useimmiten tavalla tai toisella omassa intressissään.

<sup>1042</sup> Ks. tästä esim. Nuutila 1997, s. 293 – 296.

<sup>1043</sup> Majanen 2005, s. 194. Myös Halijoki on muistuttanut siitä, että jos joku yrittää anastaa omaisuutta, kyse anastusyrityksen estämisessä ei ole itseavusta. Ks. Halijoki 2004 s. 206.

2-kohdassa tarkoitetaan nimenomaan tilanteita, joissa omaisuutta otetaan takaisin muulta henkilöltä kuin verekseltään tavatulta rikoksenteekijältä. Vartija voinee 2-kohdan perusteella ryhtyä itseapua tarkoittavaan toimeen suhteellisen harvoin. Mikäli toimen kohteena ei ole verekseltään tavattu rikoksenteekijä, vartija lienee käytännössä vain harvoin tietoinen siitä, että kyseessä olisi omistajansa menettämä tai kadottama omaisuus. Myöskään tilanne, jossa vartija tapaa kauppaliikkeessä henkilön, jonka on edellisenä päivänä havaittu syyllistyneen näpistykseen ilman, että häntä olisi verekseltä saatu kiinni, ei oikeuttane itseapuun ainakaan voimakeinojen avulla. Jotta itseapuun voitaisiin turvautua, vaaditaan näet melko hyviä perusteluja sille epäilylle, että henkilöllä edelleen on rikoksen kautta saatua omaisuutta hallussaan. 2-kohdan soveltaminen ei välttämättä edellytä sitä, että olisi tapahtunut rikos, vaan riittävää on, että omaisuus on ”muissa tapauksissa” kadotettu. Vartija voinee turvautua 2-kohtaan myös silloin, kun omaisuutta pitää hallussaan selvästi alle 15-vuotias tai muutoin syyntakeeton henkilö. Eri asia on, mikä merkitys on pantava sille, että säännöksen sanamuodossa edellytetään joko omaisuuden menettämistä rikoksen kautta tai sen kadottamista muutoin. Mikäli anastaja on esimerkiksi alle 15-vuotias, voitaisiin näet myös ajatella, että omaisuutta, jota tekijän puuttuvan syyntakeisuuden vuoksi ei ole rikoksen kautta menetetty, ei voida myöskään pitää kadotettuna ainakaan termin kielellisessä merkityksessä, koska omaisuus kuitenkin tosiasiaassa on menetetty ”rikollisluonteisella” teolla.

Boucht ja Frände ovat kirjallisuudessa todenneet 2-kohdassa mainitun tilanteen lisäksi myös 1-kohdassa mainitun itseavun edellyttävän, ettei saatavilla ole riittävää ja oikea-aikaista viranomaisapua. He katsovat edellytyksellä olevan varsinaista merkitystä kuitenkin vain 2-kohdan mukaisessa tilanteessa. 1-kohdan mukaisessa tilanteessa vaatimusta viranomaisavun ensisijaisuudesta ei heidän mukaansa tule tulkita liian tiukasti. He toteavat katsotun, että itseapu verekseltä-tilanteissa ”tulee sallia, vaikka viranomaisapua olisi saatavilla ja se olisi jopa riittävää ja oikea-aikaista, mutta olisi ilmeistä, että omaisuus saataisiin nopeammin ja varmemmin takaisin itse-apua käyttäen”.<sup>1044</sup>

Boucht ja Frände tarkoittanevat PKL:n itseapusäännöksessä olevaa mainintaa viranomaisapuun turvautumisen ensisijaisuudesta. Olisin itse kuitenkin taipuvainen tulkitsemaan 1-kohdan verekseltä-tilanteita koskevaa säännöstä siten, että se on nimenomainen poikkeus viranomaisapuun turvautumista koskevasta pääsäännöstä. Niinpä omistajalla on käsitykseni mukaan verekseltä-tilanteissa oikeus itseapuun silloinkin, kun riittävän ja oikea-aikaisen viranomaisavun avulla omaisuus olisi saatavissa takaisin varmemmin ja nopeammin. Kokonaan eri asia on, ettei omistajan toiminta tällaisessa tilanteessa varmaankaan olisi järkevää.

---

<sup>1044</sup> Boucht – Frände 2008, s. 101.

Kirjallisuudessa Virtanen on kritisoinut sitä, että kun itseapu on sallittu vain omaisuuden ja omistusoikeuden suojelemiseksi, tilanne on oikeushyvien suojelemisen näkökulmasta outo. Hänen mielestään on syytä olla varuillaan, jos kansalaisten oikeutta loukata toistensa ruumiillista koskemattomuutta lisätään pelkästään omaisuusobjektien suojelemiseksi.<sup>1045</sup> Pragmaattisesta näkökulmasta voineen kuitenkin todeta, että muunlaisen oikeustilan kuin omistusoikeuden palauttaminen ennalleen olisi itseapuna varsin vaikeaa.

Virtasen mukaan itseavun laajentaminen antaa sellaisen signaalin, että omankäden oikeus on suositeltavaa toimintaa siitä huolimatta, että säädöstekstissä korostetaan viranomaisavun ensisijaisuutta. Hän luettelee kuitenkin myös itseavun hyviä puolia, joita hänen mukaansa ovat omaisuusrikosten selvittämisperusprosentin kasvaminen, poliisin resurssien tehokkaampi kohdistaminen ja rikoksen kautta menetetyn omaisuuden. Kuitenkin hän katsoo, että itseavun sallimisesta aiheutuu kokonaisuutena enemmän haittaa kuin hyötyä. Hän katsoo, että itseapu laajenee helposti uudeksi hätävarjelutilanteeksi, mikä puolestaan voi johtaa vakavampiin rikoksiin ja vammoihin. Hän näkee itseavun sosiaalisen kontrollin keinona, jolla mahdollistetaan perusoikeuksien horisontaalinen rajoittaminen. Virtaselle syntyneen mielikuvan mukaan silloin, kun tavallisille kansalaisille annetaan lisää voimankäyttöoikeuksia, valtiovalta nostaa kätensä pystyyn. Perustuslakivaliokunnan olisikin Virtasen mielestä ollut otettava kantaa itseapusäännöksen suhteeseen perusoikeuksiin.<sup>1046</sup>

Olen taipuvainen olemaan Virtasen kanssa samaa mieltä siitä, että perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi ollut toivottava. Kannanoton puuttumisen voi epäillä ilmentävän ajattelua, jonka mukaan kaikille ihmisille kuuluvien oikeuttamisperusteiden olemassaoloa ei nähdä potentiaalisena uhkana perusoikeuksille. Oikeuttamisperusteiden perusoikeusulottuvuus nähdään ikään kuin vasta siinä vaiheessa, kun kyse on jollekin ryhmälle erityisesti annetusta oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Ei ole myöskään syytä olla eri mieltä siitä, etteikö itseapua olisi Virtasen mainitsemien tavoin pidettävä perusoikeuksien horisontaaliset rajoitukset mahdollistavana sosiaalisen kontrollin keinona. Kuitenkin voidaan kysyä, miksi tällaisen sosiaalisen kontrollin ei olisi syytä olla mahdollista. On muistettava, ettei itseapusäännöksen muuttamisessa ensisijaisesti ollut kyse itseavun laajentamisesta, vaan oikeustieteessä epäselvinä pidettyjen kysymysten selkiyttämisestä. Pragmaattisesta näkökulmasta myöskään väite valtiovallan käsien pystyyn nostamisesta ei vaikuta perustellulta. Jos itseapuoikeutta ei olisi eikä saatavilla olisi viranomaisapua, kyse olisi yhtäläillä käsien pystyyn nostamisesta. Vaikka muissa kaikille kuuluvissa oikeuttamisperusteissa

---

<sup>1045</sup> Virtanen 2004, s. 1066.

<sup>1046</sup> Virtanen 2004, s. 1066 – 1067.



– hätävarjelussa, pakkotilassa ja kiinniottamisessa – ei olekaan mainintaa viranomaisavun ensisijaisuudesta, niitä koskevat säännökset on säädetty ennen kaikkea niitä tilanteita varten, joissa viranomaisapua ei ole saatavissa. Vaatimus viranomaisavun ensisijaisuudesta on niissäkin ikään kuin sisäänrakennettuna voimankäytön edellytyksiin sisällytetyn puolustettavuusvaatimuksen kautta. Mitä itseavun laajenemiseen uudeksi hätävarjelutilanteeksi tulee, voidaan todeta itseavun todella edustavan eräänlaista hätävarjelu-oikeuden jatketta. Toisaalta se voidaan tietyllä tavalla nähdä myös hätävarjelu-oikeuden rajoituksena siihen kuuluvan viranomaisavun ensisijaisuusvaatimuksen vuoksi. Omaisuus kuuluu myös ylipäättään niihin oikeushyviin, joita hätävarjelutoimin on lupa suojella. Suurta merkitystä ei ole käytännössä sillä, onko toimiin verekseltä tavatun tekijän suhteen ryhdytty omaisuuteen kohdistuvan hyökkäyksen vielä kestäessä vai siinä vaiheessa, kun hyökkäys on juuri päättynyt ja tekijä saanut omaisuuden hallintaansa.

Voimakeinojen käytöstä itseavun yhteydessä ei enää säädetä rikoslain hätävarjelusäännöksessä, vaan siitä on otettu oma säännös PKL 1 luvun 2 a §:n 3 momenttiin. Voimakeinoja voi itseavun edellytysten vallitessa käyttää, jos niitä voidaan pitää puolustettavina ottaen huomioon tapahtuneen oikeudenloukkauksen ilmeisyys sekä uhkaavan oikeudenmenetyksen suuruus ja todennäköisyys. Voimakeinojen on oltava tietysti myös tarpeellisia. Voimakeinojen käytön edellytykseksi ei ole asetettu esimerkiksi vastarinnan kohtaamista. Vaikka voimakeinojen käytössä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, säännöksen sanamuoto ei sulje pois voimakeinojen ulottamista myös pakenijaan, mikäli oikeudenloukkaus on riittävän suuri ja todennäköinen. Kovin voimakkaiden toimien ulottamista pakenijaan ei voida pitää puolustettavana: esimerkiksi vartijan toiminnassa tulee vain harvoin kyseeseen tapaus, jossa omaisuutta luvatta hallussaan pitävään, pakenevaan henkilöön olisi suhteellisuusperiaatteen perusteella oikeutta kohdistaa kovia voimakeinoja.<sup>1047</sup>

Boucht ja Frände muistuttavat siitä, ettei oikeuteen käyttää voimakeinoja pääsäännön mukaan sisälly se, että henkilö sallittua itseapua käyttäen seuraa pakenijaa rikkoen samalla liikennesääntöjä. He perustelevat tätä sillä, ettei sallittu itseapu anna oikeutta vaarantaa toisten turvallisuutta.<sup>1048</sup> Olen samaa mieltä Bouchtin ja Fränden kanssa sinänsä, mutta mielestäni liikennesääntöjen rikomisessa ei ole ensinkään kyse voimakeinojen käytöstä eikä sitä tämän vuoksi

<sup>1047</sup> Vaikka olen tässä päättynyt käytännössä samaan lopputulokseen kuin Majanen, olen kuitenkin eri mieltä lopputuloksen perusteluista. Majanen on katsonut, että ilman vastarinnan kohtaamista tuskin on tarpeellista käyttää henkilöön kohdistuvia voimakeinoja, ks. Majanen 2005, s. 196. Mielestäni myös pakeneminen voi käytännön tilanteissa johtaa voimakeinojen käytön tarpeeseen.

<sup>1048</sup> Boucht – Frände 2008, s. 101.



tule arvioida itseavun voimankäytön edellytysten valossa. Pikemminkin kyseessä voisi olla RL 4:5:n mukainen pakkotila. Senkään edellytykset eivät käytännössä täytyisi, koska esimerkin kaltaisessa tilanteessa suojattaisiin pienempää etua – omaisuutta – suurempi etu uhraamalla.

Oikeudenloukkauksen ilmeisyyttä itseavussa käytettävien voimakeinojen puolustettavuuteen liittyvänä tekijänä voidaan pitää hieman ongelmallisena kysymyksenä. Kysymys on Lappi-Seppälän mukaan siitä, että mitä tulkinnanvaraisempi tilanne on, sitä paremmat perusteet on jättää asia viranomaisten hoidettavaksi.<sup>1049</sup> Kyse on myös siitä, otaksuuko omaisuutta hallussaan pitävä henkilö olevansa oikeutettu pitämään omaisuuden itsellään. Jos itseapuun turvautuva voi ”käyttää väkivaltaa myös hyvässä uskossa toiminutta vastaan, seuraa riski siitä, että molemmat pitävät hyvässä uskossa oikeuksistaan kiinni väkivalloin”. Hyvässä uskossa toiminutta vastaan tapahtuva itseapu on kuitenkin sallittua, mutta toiminta tulee tällöin arvioitavaksi oikeudenloukkauksen ilmeisyyskriteerin kautta eli siten, että oikeudenloukkauksen ollessa ilmeinen omaisuutta oikeudettomasti hallussaan pitäneen on vaikea uskottavasti väittää olleensa hyvässä uskossa.<sup>1050</sup>

Sinänsä on ymmärrettävää, että puolustettavuutta arvioidaan itseavussa myös oikeudenloukkauksen ilmeisyyden kautta. Kuitenkin säännöksestä välittyy myös sellainen kuva, että normaalia vähäisemmät voimakeinot voisivat olla puolustettavissa silloin, kun oikeudenloukkausta on pidettävä vähemmän ilmeisenä. Käsitykseni mukaan oikeudenloukkauksen ilmeisyyden tulisi olla vähimmäisedellytyksenä sille, että voimakeinoja ylipäättään olisi tilanteessa lupa käyttää. Jos oikeudenloukkaus ei ole ilmeinen, itseapuun ei tulisi ensinkään ryhtyä. Itseapuun turvautuvan tietten hyvässä uskossa toimivaa vastaan ei myöskään olisi perusteltua sallia voimakeinojen käyttöä ensinkään. Itseapusäännöksen taustalla on nimenomaan oletus siitä, ettei oikea-aikaista viranomaisapua ole saatavilla. Jos henkilö pitää omaisuutta hallussaan hyvässä uskossa, voitaneen olettaa, että hän on myös halukas jäämään paikalle odottamaan viranomaisten saapumista.

Vastarintaa kohdattaessa täyttyvät sinänsä myös hätävarjelun edellytykset, mikäli omaisuutta luvatta hallussaan pitävä aloittaa esimerkiksi hyökkäyksen omaisuuden takaisinottajaa kohtaan. Aktiivinen vastarinta puolestaan käsittää lähes aina takaisinottajan fyysiseen koskemattomuuteen kohdistuvan hyökkäyksen, jonka torjumista voitaisiin arvioida RL 4:4:n säännöksen nojalla. Kuitenkin PKL 1 luvun 2 a §:n mukaista oikeutta voimakeinojen käyttöön voidaan pitää ensisijaisena RL 4:4:n säännökseen turvautumisen sijasta.

---

<sup>1049</sup> Lappi-Seppälä 2004, s. 34.

<sup>1050</sup> Mts. 34.

Hätävarjelua voidaan suhteessa itseapuun pitää vastaavalla tavalla viimekätisenä keinona kuin sitä voidaan pitää myös suhteessa erillisten toimivaltuuksien käyttöön.

## 7 Loukatun suostumus

Oppi ns. loukatun suostumuksesta on monella tavalla ongelmallinen. Oikeustieteessä ei ole päästy yksimielisyyteen siitä, onko loukatun suostumuksessa kysymys oikeuttamisperusteesta vai tunnusmerkistön mukaisen teon puuttumisesta.<sup>1051</sup> Opin sijoittuminen rikosoikeuden sisäisessä kentässä ei kuitenkaan nähdäkseni ole suurin siihen liittyvistä ongelmista. Ongelmallisempaa voidaan pitää sitä, ettei opilla ole suoraa ilmentymää kirjoitetussa laissa vaan sen voi sanoa perustuvan oikeustieteeseen ja oikeuskäytäntöön. Opin voidaan väittää kytkeytyvän voimakkaasti myös kysymykseen siitä, millä edellytyksillä yksilön ylipäätään voidaan katsoa voivan pätevästi suostua perusoikeuksiensa rajoittamiseen. Oppi loukatun suostumuksesta on ikään kuin jatkanut omaa elämäänsä huolimatta perusoikeuskulttuurimme murroksesta, jonka merkittävin ilmentymä on vuoden 1995 perusoikeusuudistus.

Ylimääräisiä ongelmia loukatun suostumukseen liittyy silloin, kun sitä ajatellaan käytettäväksi yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden työssä. Esimerkiksi vartijat käyttävät oppia ”ammattimaisesti” tehdessään sellaisia tarkastuksia, joille ei ole olemassa suoraa lainsäädännöllistä pohjaa. Kysymys on ikään kuin suostumukseen perustuvasta ylimääräisestä toimivaltuudesta.

Kirjallisuudessa Honkasalo on pitänyt loukatun suostumusta oikeuttamisperusteena. Hän on lähtenyt siitä, että suostumuksen kohteena oleva teko on tunnusmerkistönmukainen mutta henkilön antaman suostumuksen vuoksi oikeudenmukainen.<sup>1052</sup> Frände taas on katsonut suostumuksen olevan teon tunnusmerkistönmukaisuuden poistava seikka. Hän on perustellut näkemystään oikeushyvän käsitteellä: jos henkilöllä on oikeushyvää koskeva määräämisoikeus, hän voi myös suostua sitä vastaan kohdistuviin hyökkäyksiin. Kysymys on oikeuksista luopumisesta, joka ei – toisin kuin oikeuttamisperusteet – perustu intressipunnintaan.<sup>1053</sup> Eräänlaisella välittävällä kannalla on ollut Koskinen, joka katsoo suostumuksen toisinaan poistavan teon tunnusmerkistönmukaisuuden ja toisinaan taas vaikuttavan oikeuttamisperusteena. Koskinen on oikeuttamisperusteena vaikuttavan suostumuksen suhteen muistuttanut myös

<sup>1051</sup> Ns. sallitun riskin ja loukatun suostumuksen suhteesta ks. Nuutila 1996, erit. s. 299 – 302.

<sup>1052</sup> Honkasalo 1965, s. 285.

<sup>1053</sup> Frände 2005, s. 145.

siitä, ettei käsillä itse asiassa ole ”loukatun” suostumus, koska ketään ei ole varsinaisesti loukattu.<sup>1054</sup> Rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen perusteluissa ei ole suoraan todettu, että loukatun suostumuksessa olisi kyse oikeuttamisperusteesta. Perustelujen mukaan loukatun suostumus kuuluu oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteiden ohkeen sijoitettavaan rajatapauksen ryhmään.<sup>1055</sup> Myös Hahto on pitänyt suostumusta yleisesti ottaen oikeuttamisperusteena, jossa rangaistavuus sulkeutuu erillisellä oikeuttamisperusteella pois tunnusmerkistön kuvauksen täyttymisestä huolimatta. Toisaalta hänkin esittää varauksia sikäli, että toisinaan loukatun suostumus otetaan jo tunnusmerkistötasolla huomioon. Hahto toteaa, että ”lainsäätäjä...ratkaisee kunkin tunnusmerkistön muotoilulla, annetaanko suostumukselle siinä tunnusmerkistön poissulkeva vai teon oikeuttava merkitys.”<sup>1056</sup>

Itse yhdyn Koskisen ja Hahdon omaksumaan kantaan. Esimerkiksi yksityisten turvallisuuspalvelujen kannalta merkityksellisissä vapaudenriistoa ja salakatselua koskevissa säännöksissä tunnusmerkistön täytyminen edellyttää nimenomaan vapauden riistämisen tai salaa katselemisen oikeudettomuutta; oikeudetonta tekoa ei ole olemassa, jos teon kohde suostuu siihen. Toisaalta rikoslain pahoinpitelysäännösten tunnusmerkistössä ei mainita pahoinpitelyn oikeudettomuutta tunnusmerkistökijänä, jolloin suostumus ei voi poistaa teon tunnusmerkistön mukaisuutta. Tällöin ainoaksi mahdollisuudeksi jää suostumuksen katsominen oikeuttamisperusteeksi. Eri asia on, ettei sillä, poistaako suostumus tunnusmerkistön mukaisuuden vai onko se oikeuttamisperuste, ole käytännössä suurta merkitystä. Riippumatta siitä, kumpi kanta otetaan, pätevän suostumuksen edellytysten on joka tapauksessa täytyttävä.

Suomen rikoslaissa ei ole loukatun suostumusta koskevaa säännöstä. Asiaa on kuitenkin pohdittu mm. rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen perusteluissa. Loukatun suostumusta koskevan opin sisällyttäminen lainsäädäntöön kaipaisi perustelujen mukaan selvittämistä. Perusteluissa on todettu, että suostumus koskisi lähinnä pahoinpitelyrikoksia eli kohdistuisi vain suppeaan rikosryhmään. Lisäksi säännöstä olisi perustelujen mukaan vaikea laatia muutoin kuin siten, että se koskisi vain osaa arvioinnissa vaikuttavista perusteista. Tämän vuoksi suostumusoppi haluttiin jättää oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden suositusten varaan.<sup>1057</sup>

---

<sup>1054</sup> Koskinen 2009, s. 169 – 170.

<sup>1055</sup> HE 44/2002, s. 111.

<sup>1056</sup> Hahto 2004, s. 243.

<sup>1057</sup> HE 44/2002, s. 111. Kun suostumuksen katsottiin hallituksen esityksessä koskevan lähinnä pahoinpitelyrikoksia, sen voi katsoa ilmentävän ajattelua suostumuksesta nimenomaan oikeuttamisperusteena.

Oikeustieteessä pätevälle suostumukselle asetettavia edellytyksiä voidaan pitää varsin vakiintuneina. Edellytykset liittyvät suostujan ja loukattavan oikeushyvän väliseen suhteeseen, suostumuksen merkityksen ymmärtämiseen, suostumuksen vapaaehtoisuuteen ja suostumuksen ajankohtaan. Pätevä suostumus edellyttää sitä, että suostujalla on kompetenssi määrätä suostumukseen liittyvästä oikeushyvästä. Käytännössä suostujan täytyy olla asianomistajan asemassa, mutta sekään ei riitä, jos suostumuksella on tarkoitus suojata ns. yleisiä oikeushyviä.<sup>1058</sup> Honkasalo on kritisoinut oikeushyväteoriaa siitä, että yksityisten ja julkisten etujen välille ei voida vetää mitään jyrkkää rajaa.<sup>1059</sup>

Vaikka kysymys olisi yksityisestäkin oikeushyvästä, on vakiintuneesti katsottu, että yksilö ei voi antaa suostumustaan ruumiilliseen koskemattomuuteen vakavasti puuttuviin tekoihin. On pidetty selvänä, ettei yksilö voi antaa suostumustaan esimerkiksi törkeään pahoinpitelyyn.<sup>1060</sup> Toisaalta suostumus vakavaankin koskemattomuuden loukkaamiseen on pätevä, jos sillä poistetaan teon tunnusmerkistön mukaisuus. Niinpä esimerkiksi asianomistajan suostumus törkeään vapaudenriistoon poistaa teon oikeudenvastaisuuden, koska teon tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää aina vapaudenriistolta oikeudettomuutta.

Suostumuksen antajan on ymmärrettävä se, mihin hän on antanut suostumuksensa. Alaikäiselläkin on katsottu voivan olla kelpoisuus suostumuksen antamiseen, jos hänellä on siihen riittävä kehitystaso ja ymmärrys. Nuutila on käyttänyt esimerkkinä tilanteesta, johon vajaavaltainenkin voi pätevästi antaa suostumuksensa, moniin leikkeihin kuuluvaa vapaudenriistoa.<sup>1061</sup> Honkasalo on katsonut, että muihin kuin varallisuuteen kohdistuvien oikeushyvien kohdalla alaikäisen henkilön antaman suostumuksen pätevyys on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Arvioinnissa on tällöin huomioitava sekä loukatun intressin arvo että alaikäisen henkinen kypsyys.<sup>1062</sup> Vastaavalla kannalla on ollut myös Anttila, joka toteaa, että arvioinnissa on otettava huomioon toisaalta loukatun intressin suuruus sekä toisaalta suostumuksen antajan henkinen kypsyys.<sup>1063</sup> Toisaalta Frände on katsonut, ettei lapsi voi suostua rikoksen kohteeksi

---

<sup>1058</sup> Hahto 2004, s. 247 ja Frände 2005 s. 146 – 147.

<sup>1059</sup> Honkasalo 1965, s. 184.

<sup>1060</sup> Näin esim. Honkasalo 1965, s. 186 – 187 ja Nuutila 1997, s. 313. Itse en välttämättä vetäisi jyrkkää rajaa pahoinpitelyn ja törkeän pahoinpitelyn välille suostumuksen suhteen. Törkeän pahoinpitelyn tunnusmerkistö voi täytyä myös muutoin kuin aiheuttamalla vaikea ruumiinvamma tai sairaus, joilta suostumusedellytysten on tarkoitus suojata. Näin ratkaisevaksi tulisikin vain vamman tai sairauden vakavuus. Myös Hahto on kiinnittänyt samaan asiaan huomiota. Ks. Hahto 2004, s. 273 – 274.

<sup>1061</sup> Nuutila 1997, s. 314. Ks. myös Hahto 2004, s. 247.

<sup>1062</sup> Honkasalo 1965, s. 163.

<sup>1063</sup> Anttila 1946, s. 113 – 114.

ja viitannut kantansa tueksi korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2001:7, jossa KKO totesi, etteivät 12-vuotiaat voi antaa suostumustaan terveyttään vahingoittavaan tekoon.<sup>1064</sup> Fränden kannan hyväksyminen poistaisi rajanveto-ongelmia, mutta johtaisi toisaalta siihen, ettei lapsen suostumus missään tilanteessa poistaisi teon oikeudettomuutta. Oikeampana lieneekin pidettävä kantaa, jossa lapsen antaman suostumuksen pätevyys riippuu hänen kehityksensä ja ymmärryskyvystään. Vastaavalla tavalla on arvioitava myös muista syistä vajaanalaisten ja päihtyneiden henkilöiden antamien suostumusten pätevyyttä. Jos hyväksytään edellä esitetty kanta siitä, ettei alle 15-vuotiaaseen rikoksen tekijään voi kohdistaa kiinniottoa vartijan tai yksityishenkilön toimesta, henkilön suostumus voisi näin poistaa kiinniottamisen vapaudenriistolouheen. Kuitenkaan kovin paljon viittätoista vuotta nuoremmalla henkilöllä tuskin on kykyä itsenäisesti arvioida suostumuksen edellytysten täyttymistä, joten tähän mahdollisuuteen on suhtauduttava suurella varauksella.

Suostumuksen on oltava myös vapaaehtoinen. Suostujan on tunnettava asiassa merkitykselliset olosuhteet, joista Hahto on maininnut esimerkkeinä loukkauksen luonteen, laajuuden ja seuraukset. Uhkailemalla tai erehdyttämällä saatu suostumus ei tietenkään ole pätevää. Jos suostumus sitä paitsi on saatu uhkailemalla, ei ensinkään voitane edes puhua suostumuksesta. Hahto on viitannut myös eräisiin motiivierehdyksiin suostumuksen pätevyyden estävinä tekijöinä. Kyse on siitä, että ”suostumuksen antaja on tekijän tieteen erehtynyt niiden syiden olemassaolosta, joiden perusteella hän on suostumuksen antanut”.<sup>1065</sup> Vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminnassa esiin nousee myös helposti kysymys loukatun erehdyksestä suostumuksen vapaaehtoisuuden suhteen. Esimerkiksi kantamusten tarkastukseen suostuva henkilö saattaa olettaa, että vartijalla tai järjestyksenvalvojalla joka tapauksessa olisi oikeus tarkastus suorittaa. Jotta vapaaehtoisesta suostumuksesta voitaisiin tällöin puhua, henkilölle olisi siten nimenomaisesti tehtävä selkoa siitä, ettei tällä ole pakkoa suostua tarkastukseen ja että suostumatta jättämisestä ei seuraa muita seuraamuksia. Jos voidaan olettaa, ettei henkilö ole tarkkaan perillä tarkastajan toimivaltuuksista – kuten useimmiten käytännössä on asian laita – pelkkää kysymystä suostumuksesta ei voida pitää riittävänä. Vaikeneminen toimenpiteen vapaaehtoisuudesta voi siten johtaa näin saadun suostumuksen rinnastamiseen erehdyttämällä saatuun suostumukseen.<sup>1066</sup>

---

<sup>1064</sup> Frände 2005, s. 147.

<sup>1065</sup> Hahto 2004, s. 248.

<sup>1066</sup> Oikeuskirjallisuudessa on usein arvioitu suostujan erehdyksen vaikutusta suostumuksen pätevyyteen vain niissä tapauksissa, joissa on kyse tekijän aktiivisesta erehdyttämisestä. Ks. esim. Anttila 1946, s. 88 – 90. Toisaalta Pahlman on potilaan itsemääräämisoikeutta koskevassa väitöskirjassaan käyttänyt oikeudenvastaisen manipulaation käsitettä. Manipulaatio

Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat useissa ratkaisuisaan muistuttaneet siitä, että suostumukseen pakkokeinojen oikeuttamisperusteena on suhtauduttava varauksellisesti. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies on pitänyt asiaa ongelmallisena 13.9.2006 antamassaan ratkaisussa DNro 3492/4/04, joka koski satamien turvatarkastusten valvontaa ja puutteita. Asiassa oli osaltaan kyse siitä, oliko kantelijan vapaaehtoinen taskujen tyhjennys turvatarkastajan pyynnön jälkeen perustunut hänen suostumukseensa. Apulaisoikeusasiamies viittasi siihen, että suostumus on sinänsä katsottu oikeuskirjallisuudessa päteväksi pakkokeinojen oikeuttamisperusteeksi matkustuskieltoa ja pidättämistä lievemmissä asioissa. Hän kuitenkin muistutti tarkastukseen joutuvan voivan ”helposti kokea tilanteen sellaiseksi, ettei hänellä ole tosiasiallisesti mahdollisuutta kieltäytyä toimenpiteestä”.

Lentoliikenteen turvatarkastuksista annetun lain säätämisessä puolestaan ratkaiseva merkitys oli eduskunnan oikeusasiamiehen 31.12.1993 valtioneuvostolle lähettämässä kirjeessä DNro 1960/2/92. Oikeusasiamies oli tutkinut kantelua tapauksesta, jossa israelilaisen lentoyhtiön lennolle pyrkineen matkustajan matkalaukun sisältö oli tarkastettu lentoyhtiön oman turvamiehen toimesta. Paikalla ollut suomalainen poliisimies ei ollut osallistunut tarkastukseen. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että henkilön matkatavaroiden ja käsilaukun tarkastamisen saattoi silloin voimassa olleiden säännösten mukaan suorittaa vain poliisi tai ilmailulaitoksen palveluksessa oleva henkilö. Israelilaisen lentoyhtiön turvamiehellä ei ollut Suomessa mitään valtuuksia eikä hänellä oikeusasiamiehen käsityksen mukaan olisi ollut oikeutta suorittaa tarkastusta edes poliisin läsnä ollessa.<sup>1067</sup>

Samassa yhteydessä oikeusasiamies oli havainnut, että turvatarkastuksista Helsingin lentoasemalla huolehtivat pääosin Suomen Teollisuuden Vartiointi Oy:n palveluksessa olevat vartijat. Vaikka vartijat ilmailulaitoksen mukaan toimivat poliisin johdon ja valvonnan alaisina, vartijat toimivat käytännössä itsenäisesti ja kutsuivat poliisin paikalle vain, jos asiakas sitä vaati. Kun tarkastuksen silloisen toimenpiteistä lentoliikenteessä annetun lain mukaan saattoi suorittaa vain poliisi tai ilmailulaitoksen palveluksessa oleva henkilö, vartijoilla ei ollut oikeutta tarkastuksen suorittamiseen. Ilmailulaitos ja liikkuva poliisi olivat lausunnoissaan toiminnan lainmukaisuuden puolesta vedonneet siihen, että tarkastus perustui tarkastettavan suostumukseen. Oikeusasiamies totesi, että henkilön suostumus saattoi olla tarkastuksen perusteena vain silloin, kun tarkastettavalle selostetaan, että hänellä on oikeus kieltäytyä tarkastuksesta, jolloin sen suorittaa joku siihen lain mukaan oikeutettu henkilö. Hän korosti sitä, että turvatoimien suorittaminen on julkisen vallan käyttämistä ja merkitsee puuttumista kansalaisten perusoikeuksiin. Kun lentoaseman turvatarkastusjärjestelyt eivät kaikilta osin perustuneet voimassa olleeseen lakiin, oikeusasiamies edellytti kirjeessään tilanteen korjaamista viipymättä.<sup>1068</sup>

---

voi tapahtua esimerkiksi valehtelemalla tai salaamalla tosiasioita. Ks. Pahlman 2006, s. 176 – 177.

<sup>1067</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.12.1992 DNro 890/4/92.

<sup>1068</sup> EOA:n kertomus toiminnastaan 1992, s. 33 – 35.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti 8.6.2009 antamassaan ratkaisussa DNrot 1242/4/07, 144/2/07 ja 1223/2/08 omasta aloitteestaan kantaa mm. siihen, miten turvatarkastuksia suoritetaan EU-oikeuden normien ja ilmailulain pohjalta. Hän selvitti myös sitä, oliko ns. henkilöskannerin käyttö Helsinki-Vantaan lentoasemalla sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa. Kyse oli koe-käytössä olleesta turvatarkastuslaitteesta. Laitteella suoritettussa skannauksessa henkilön vartalon muodot tulivat esille, mutta kuva ei vastannut alastonkuva. Kuvan tulkitsija istui erillisessä tilassa eikä hän nähnyt tai kyennyt tunnistamaan kuvattavaa henkilöä. Kuvan katsoja saattoi olla kuvattavan henkilön kanssa eri sukupuolta, mistä ei aktiivisesti kerrottu kuvattavalle. Kuvaamiselle kysyttiin suostumusta, jonka puuttuessa matkustaja tarkastettiin tavallisen metallinilmaisinporthin läpi kuljettuaan aina lisäksi käsin.

Apulaisoikeusasiamies piti ratkaisussaan turvatarkastusten järjestämistä selvästi julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Hänen mielestään oli arvioitava ennen kaikkea sitä, voitiinko henkilöskannerin käyttöä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä. Arvioinnin kannalta keskeisessä asemassa olivat kysymykset tarkastuksen toimittamisjärjestelyistä ja henkilön suostumuksen merkityksestä toimenpiteen suorittamisen perusteena. Apulaisoikeusasiamies katsoi henkilön skannaamisen olevan nöyryyttävyydeltään vähäisempi toimenpide kuin riisuttaminen. Vaihtoehtona tapahtuvassa käsin tapahtuvassa tarkastuksessa puututtiin myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja jotkut saattoivat apulaisoikeusasiamiehen mukaan pitää sitä skannausta epämiellyttävämpänä toimenpiteenä. Tämän vuoksi skannaus ei ollut siten ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa, että apulaisoikeusasiamiehen olisi ollut syytä siihen enempää puuttua. Hän kuitenkin edellytti kiinnitettävän erityistä huomiota suostumuksen antamisen vapaaehtoisuuteen ja riittävään tiedonsaantiin. Laitteen käytön opastuksessa oli korostettava valinnan vapautta ja vaihtoehtoisten menettelyjen yhdenvertaisuutta siten, että valinta ei saanut johtaa tarkastettavan kannalta kielteisiin seurauksiin.

Apulaisoikeusasiamies otti esille myös sen potentiaalisen ristiriitojen mahdollisuuden perustuslain 124 §:n ja yhteisöperäisen sääntelyn välillä. Hän korosti, että sallituista turvatarkastuksen toteutusvaihtoehdoista käyttöönotettavat menetelmät eivät saisi johtaa perustuslain 124 §:n vastaiseen merkittävän julkisen vallan käyttöön yksityisten suorittamissa turvatarkastuksissa.

Apulaisoikeusasiamies näyttää tulkinneen merkittävän julkisen vallan kriteerejä ainakin osin eri tavalla kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka mm. vartijoita ja järjestyslain perusteella asetettavia järjestyksenvalvoja koskeissa lausunnoissaan PeVL 28/2001 ja 20/2002 oli pitänyt merkittävän julkisen vallan kriteerinä ennen kaikkea sitä, että henkilölle annettavat toimivaltuudet eivät saaneet olennaisesti poiketa jokamiehelle kuuluvista valtuuksista. Apulaisoikeusasiamies ei nähtävästi ole kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota, koska hän ei ole arvioinut PL 124 §:n kriteerien täyttymistä sen seikan valossa, ettei turvatarkastajalla ole mitään tästä asemasta johtuvia valtuuksia. Ratkaisevana apulaisoikeusasiamies on pitänyt itse tehtävän suoritustapaa. Suostumuksen suhteen on syytä muistaa, että apulaisoikeusasiamiehen toive siitä, ettei valinta vaihtoehtoisten menetelmien



välillä saa johtaa henkilön kannalta kielteisiin seurauksiin, ainakaan täysin toteutu: kieltäytyminen tarjotuista turvatarkastuksen toteutusvaihtoehdoista johtaa aina siihen, että henkilön pääsy lennolle estyy.<sup>1069</sup> Avoimeksi jää myös se, miten menetellään silloin, jos kaikki yhteisöperäisen sääntelyn tarjoamat vaihtoehdot ovat ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa.

Suostumuksen on oltava annettu ennen tekoa. Toisaalta Frände on katsonut, että suostumuksen on oltava olemassa viimeistään teon toteutukseen ryhdyttäessä.<sup>1070</sup> Asiallisesti Frändenkin kanta johtanee siihen lopputulemaan, että ennen teon tunnusmerkistön mukaisiin täytäntöönpanotoimiin ryhtymistä suostumuksen on oltava käsillä. Vaikka suostumus olisi annettukin ennen tekoa, sen ja teon välillä on oltava jonkinlainen ajallinen yhteys – suostumuksen ei ole katsottu kattavan pitkän ajan kuluttua siitä toteutettavaa tekoa. Taannehtivasti henkilö ei voi suostua itseään vastaan kohdistuneeseen rikokseen, joskin – kuten mm. Hahto on huomauttanut – esimerkiksi asianomistajarikoksen asianomistaja voi teon jälkikäteen hyväksymällä estää myös tekijän joutumisen rangaistusvastuuseen.<sup>1071</sup>

Pätevästi annettu suostumus on milloin tahansa peruutettavissa. Vapauteen puuttumisen on katsottu muuttuvan heti oikeudenvastaiseksi, kun teon kohde peruuttaa suostumuksensa.<sup>1072</sup> Käsitykseni mukaan suostumus voidaan peruuttaa myös siinä tapauksessa, että henkilön katsotaan suostuneen joko nimenomaisesti tai konkludenttisesti vapauteensa puuttumiseen jollekin alueelle pääsyn ehtona. Jos henkilö ajaa autollaan rautakaupan noutovarastoalueelle, jossa alueelle tullessa ilmoitetaan kyltillä ajoneuvon takaluukun avaamisen tavaratilan tarkastusta varten olevan ehtona alueelta pois pääsulle, hän voi tällöinkin kieltäytyä tarkastuksesta. Kieltäytyminen tarkastuksesta ei vielä sinänsä anna myöskään aihetta epäillä, että henkilö olisi syylistynyt johonkin PKL 1:1:ssä tai LYTP 28 §:n 2 momentissa mainittuun rikokseen. Eri asia on, että henkilön ilmoittaessa alueelle tullessaan kieltäytyvänsä alueen haltijan edellyttämästä tarkastuksesta, hänen pääsynsä alueelle voitaneen estää.

Ollakseen pätevä suostumuksen on oltava myös riittävän täsmällinen; henkilö ei voi suostua esimerkiksi kaikkiin itseensä kohdistuviin rikoksiin. Hahdon mukaan edes pelkkä yleisluonteinen lupa aiheuttaa ruumiinvamma ei ole riittä-

---

<sup>1069</sup> Tällä en tarkoita sitä, etteikö matkustajan pääsy lennolle pitäisi mielestäni voida tällaisessa tapauksessa estää. Tarkoitan vain sitä, että suostumukseen kuuluu ikään kuin sisäänrakennettuna tällaisissa tapauksissa se, että suostumuksen puuttuminen johtaa henkilön pääsyn epäämiseen.

<sup>1070</sup> Frände 2005, s. 148.

<sup>1071</sup> Hahto 2004, s. 248.

<sup>1072</sup> Honkasalo 1965, s. 188.



vän täsmällinen päteväksi suostumukseksi.<sup>1073</sup> Myös Honkasalo on todennut, että suostumuksen tulee koskea jollakin tavoin yksilöityä etua.<sup>1074</sup> Toisaalta mitään erityistä muotovaatimusta ei pätevälle suostumukselle ole asetettu, joten hiljainenkin suostumus voi tulla kyseeseen. Hiljaista suostumusta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena sen vuoksi, että sen olemassaolon näyttäminen voi jälkikäteen olla vaikeaa. Pelkkä asianomistajan reagoimattomuus tai passiivinen suhtautuminen häneen kohdistuvaan rikokseen ei vielä tietenkään osoita hiljaisen suostumuksen olemassaoloa.

Honkasalo on katsonut, että teon tulee, ollakseen oikeutettu, kaikissa oleellisissa kohdissa vastata suostujan tahtoa.<sup>1075</sup> Vastaavanlaisella kannalla on ollut Koskinen, jonka mukaan ”teon tulee myös olennaisissa kohdin vastata sitä, mihin kohde on käsittänyt antavansa suostumuksensa”.<sup>1076</sup> Mielestäni voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin teko ylipäättään voi poiketa siitä, mihin sen kohde on antanut suostumuksensa. Jos suostumus on annettu riittävän täsmällisesti, se, että tekijä tekee enemmän tai muuta, kuin mihin on suostuttu, johtaa tekijän rangaistusvastuuseen.

Kysymys rikosoikeudellisen loukatun suostumuksen ja perusoikeuksien rajoittamiseen suostumuksen suhteesta on ongelmallinen. Viljanen on pitänyt ylipäättään ongelmallisena ajatusta, jonka mukaan suostumus voisi ilman laissa säädettyä perustetta oikeuttaa puuttumaan perusoikeuteen.<sup>1077</sup> Kuitenkin rikosoikeuden opille loukatun suostumuksesta on ominaista nimenomaan se, että siinä säännönmukaisesti on kysymys perustuslaissa säädettyyn perusoikeuteen puuttumisesta. Ei ole esimerkiksi olemassa pahoinpitelyä, jolla ei puututtaisi pahoinpitelyn kohteen ruumiilliseen koskemattomuuteen. Näin ollen edellä mainitun Viljanen näkemyksen valossa koko loukatun suostumusta koskeva oppi tulisi ajatella uudelleen. Ei ole ajateltavissa, että rikosoikeudellinen loukatun suostumus olisi jollakin tavoin perusoikeuksista ja niiden vaikutuspiiristä erillinen saareke.

Siitä huolimatta, että perusoikeusjärjestelmä rakentuu voimakkaasti itsemääräämisoikeuden varaan, yksilö ei Viljanen mukaan voi luopua vapaasti tai kokonaisuudessaan perusoikeuksistaan. Viljanen viittaa siihen, ettei rikosoikeudellisessa suostumusopissakaan suostumus oikeuta vahinkoseuraamuksiltaan vakavaan tai korvaamattomaan tekoon. Viljanen lieneekin saanut vaikutteita

---

<sup>1073</sup> Hahto 2004, s. 248. Kun Hahto toisaalta katsoo, että suostumuksessa on määriteltävä selkeästi sen kohteena oleva oikeushyvä, voidaan kysyä, tarvitaanko ruumiillisen vamman aiheuttamislupaa täsmällisempää suostumusta.

<sup>1074</sup> Honkasalo 1965, s. 191.

<sup>1075</sup> Honkasalo 1965, s. 191.

<sup>1076</sup> Koskinen 2009, s. 170.

<sup>1077</sup> V-P Viljanen 2001a, s. 108.

loukatun suostumusta koskevasta opista todetessaan, että ”suostumus ei voi ulottua ainakin perusoikeuksiin kokonaisuudessaan, eikä yksittäisenkään perusoikeuden ytimeen niin, että perusoikeuden sisältö kovertuisi tyhjäksi”. Yksilön henkilökohtaista autonomiaa suojaaviin perusoikeuksiin niistä luopumisen mahdollisuus voidaan sen sijaan luontevasti liittää.<sup>1078</sup> Viljanen asettuu siten käsitykseni mukaan ainakin varauksin sille kannalle, että yksilö voi suostua perusoikeuksiinsa kohdistuviin loukkauksiin edellyttäen, että suostumus ei ulotu niiden ytimeen eikä niihin kokonaisuudessaan. Edellytykset ovat vastaavia kuin loukatun suostumuksessakin, mutta erityisesti Viljanen korostaa suostumuksen vapaaehtoisuutta. Hän viittaa kantansa tueksi kahteen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun, joissa tämä ei sinänsä kyseenalaistanut suostumuksen mahdollisuutta, mutta katsoi vapaaehtoisuuden olevan hyvin perustein kyseenalaistettavissa silloin, kun suostuja oli toimenpiteen suorittajaan nähden selkeästi alisteisessa asemassa. Toisaalta hän viittaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 19/2000 hallituksen esityksestä laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta. Siinä valiokunta oli katsonut, että vaikka laissa säädettäisiinkin jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen, perusoikeussuoja ei oikeudellisenä kysymyksenä menetä välttämättä merkitystään. Viljanen katsoi lausunnon osoittavan, että julkisen vallan käyttöön liittyvän toimivallan on aina perustuttava nimenomaiseen toimivaltanormiin.<sup>1079</sup>

Mahdollisuutta suostua perusoikeuksia koskeviin rajoituksiin on pohtinut myös Nieminen arvioidessaan laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvia perusoikeuksien rajoituksia.<sup>1080</sup> Hän lähtee siitä, että suostumukseen perustuvat rajoitukset ovat tietyin edellytyksin mahdollisia, mutta ne on lopetettava heti, kun henkilö sitä pyytää. Kuitenkin Nieminen suhtautuu epäroivästi ajatukseen siitä, että suostumus oikeuttaisi perusoikeusrajoituksiin kaikissa olosuhteissa. Hän viittaa tällä mm. tilanteisiin, joissa suostumuksen aitoudesta ei ole varmuutta. Nieminen toteaa, että ”suostumus ei sinällään vielä riitä oikeuttamaan perusoikeuden rajoittamista, vaikka suostumusta koskeva vaatimus perustuisikin selvästi lakiin”.<sup>1081</sup> Tässä suhteessa jää hieman epäselväksi, edellyttääkö Nieminen, että suostumuksen mahdollisuus ylipäättään olisi oltava mainittuna laissa, jotta perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suostumuksen perusteella.<sup>1082</sup>

<sup>1078</sup> V-P Viljanen 2001, s. 108 – 109.

<sup>1079</sup> V-P Viljanen 2001, s. 112 – 114.

<sup>1080</sup> Nieminen on jopa todennut, että laitospaikka elää vanhusten laitoshoidossa yhä tietyssä mielessä vanhusten perusoikeuksia rajoitettaessa. Ks. Nieminen 2009, s. 32.

<sup>1081</sup> Nieminen 2008, s. 887.

<sup>1082</sup> Esimerkiksi lääketieteellisestä tutkimuksesta annetussa laissa on säädetty päteville suostumukselle annetuista edellytyksistä. Lain 6 §:n yleisten suostumusedellytysten lisäksi lain

Ilmeisesti hän ei kuitenkaan tätä tarkoita. Joka tapauksessa kaikissa tapauksissa on Niemisen mukaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täytyttävä. Hän korostaa erilaisten suostumustilanteiden eroavan toisistaan, minkä vuoksi asiaa on kussakin yksittäistapauksessa tarkasteltava erikseen. Niemisen nimeämät pätevän suostumuksen edellytykset muistuttavat rikosoikeudessa loukatun suostumukselle asetettuja edellytyksiä: suostumuksen on oltava kutakin tapausta varten erikseen annettu, sen on perustuttava riittävään informaatioon eikä sitä voida antaa etukäteen yleisluontoisena suostumuksena.<sup>1083</sup>

Jo ennen perusoikeusuudistusta perusoikeuksista luopumisen mahdollisuutta on pohtinut Hidén. Hän katsoo, ettei totaalinen luopuminen perusoikeuksien suojasta ole mahdollinen. Tällainen mahdollisuus olisi ”ristiriidassa sen korotetun arvon ja pysyvyyden kanssa, minkä perustuslainsäätäjä on perusoikeuksille taannut”.<sup>1084</sup> Sen sijaan Hidén suhtautuu myönteisemmin mahdollisuuteen suostua vähäisempiin, yksittäistä perusoikeutta koskeviin rajoituksiin. Omistusoikeus on hänen mukaansa esimerkki perusoikeudesta, jota koskeviin rajoituksiin yksilö voi pätevästi suostua. Sen sijaan hän ei hyväksy yhdenvertaisuudesta tai henkilökohtaisesta vapaudesta luopumisen mahdollisuutta ainakaan siten, että sillä tulisi olemaan epämääräiseen tulevaisuuteen ulottuva vaikutus. Hänen mukaan olisi pitkälti lähdeittävä siitä, ettei suostumuksella voida laajentaa lainsäätäjälle yleensä kuuluvia valtuuksia puuttua perusoikeuksiin,<sup>1085</sup>

Korhonen et al ovat pohtineet suostumuksen merkitystä tilanteissa, joissa on kysymys työntekijän yksityisyyden suojan rajoituksista. Heidän mukaansa ongelmallista on ensinnäkin se, onko yksityisellä mahdollisuus suostumuksen kautta luopua perusoikeuksistaan ja toiseksi se, onko kysymyksessä aito suostumus. Esimerkkinä Korhonen et al käyttävät huumetestausmahdollisuuden laajentamista työntekijän suostumuksella tilanteisiin, joissa yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain edellytykset eivät täyty. He suhtautuvat tähän mahdollisuuteen kielteisesti perustellen kantaansa ennen kaikkea sillä, että työsuhteen osapuolet eivät ole in abstracto tasavertaisia. Kysymys ei siten välttämättä ole suostumuksen tosiasiallisesta vapaaehtoisuudesta. Vaikka työsuhteessa sopimismahdollisuus on ylipäätään laaja, se ei välttämättä koske seikkoja, joilla on vahva perusoikeusulottuvuus.<sup>1086</sup>

Näyttäisi siltä, että yksittäiseen perusoikeuteen kohdistuvista rajoituksista voidaan sopia tietyn edellytyksin. Edellytykset muistuttavat niitä edellytyk-

---

7 §:ssä on säädetty vajaakykyisiä, 8 §:ssä alaikäisiä, 9 §:ssä raskaana olevia tai imettäviä naisia sekä 10 §:ssä vankeja koskevista erityisedellytyksistä.

<sup>1083</sup> Nieminen 2008, s. 887 – 888.

<sup>1084</sup> Hiden 1980, s. 65.

<sup>1085</sup> Mts. 65 – 66.

<sup>1086</sup> Korhonen – Koskinen – Ojanen – Pesonen 2004, s. 48 – 53.

siä, joita pätevälle loukatun suostumukselle on rikosoikeustieteessä asetettu. Henkilö ei rikosoikeudessa vakiintuneen kannan mukaan voi suostua vahinko- tai vammaseuraamuksiltaan vakaviin rikoksiin. Valtiosääntöoikeudessa vastaava kanta on ilmaistu toteamalla, ettei henkilö voi pätevästi suostua perusoikeuden ytimeen ulottuviin rajoituksiin. Sitä, että henkilö ei voi luopua perusoikeuksista kokonaisuudessaan, vastaa rikosoikeudessa esitetty vaatimus suostumuksen riittävästä täsmällisyydestä. Sekä valtiosääntö- että rikosoikeudessa on korostettu myös suostumuksen vapaaehtoisuuden vaatimusta.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnassa oppi loukatun suostumuksesta aiheuttaa eräitä ongelmia. Vastaavalla tavalla kuin on laita muiden ns. oikeuttamisperusteiden kohdalla, yksityisten turvallisuuspalveluiden voidaan sanoa käyttävän myös loukatun suostumusta ammattimaisesti. Suostumukseen vedotaan mm. liikkeiden asiakkaisiin kohdistuvissa ajoneuvotarkastuksissa. Työntekijöihin kohdistuvien, vartioimisliikkeiden vartijoiden suorittamien poistumistarkastusten oikeusperustan taas nähdään olevan työntekijän allekirjoittamassa työsopimuksessa. Loukatun suostumusta on kuitenkin yhtä vähän kuin muitakaan jokamiehen oikeuksia alun perin nähty muussa kuin täysin poikkeuksellisia tilanteita koskevassa valossa – sen yhteys jonkin työntekijäryhmän ammattimaiseen käyttöön on vasta myöhemmin tullut ilmeiseksi. Viljasen julkituomaan riskiin viitaten voidaan sanoa henkilön suostumusta tosiasiasa käytettävän sen sijaan, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä aina säädettäisiin lailla.<sup>1087</sup> Loukatun suostumusopin ongelma on esimerkiksi hätävarjeluun verrattuna kahdenkertainen: kun hätävarjeluun suhteen joudutaan arvioimaan sen suhdetta varsinaisiin toimivaltuuksiin, loukatun suostumusopissa on vielä se lisäongelma, että se on kirjoitetun lain sijasta jätetty oikeuskäytännön ja oikeustieteen kehittelyjen varaan. Kokonaan omana ongelmana voidaan pitää suostumuksen vapaaehtoisuuden arvioimisen vaikeutta. Jos henkilön suostumus poistumistarkastukseen perustuu hänen ja hänen työnantajansa välillä allekirjoitettuun työsopimukseen, työntekijällä ei välttämättä ole tosiasiasa ollut muita mahdollisuuksia kuin suostua tai jättää työsopimus solmimatta. Toisaalta ei myöskään pelkästään sitä, että rautakaupan asiakas ajaa noutovarastoalueelle luettuaan yksipuolisen ilmoituksen ajoneuvotarkastuksesta poistumisen edellytyksenä, voitane pitää henkilön antamana konkludenttisena suostumuksena. Vastaavalla tavalla tilanteessa, jossa järjestyksenvalvojan kiinniottama henkilö antaa suostumuksensa muuna kuin turvallisuustarkastuksena pidettävään henkilöntarkastukseen, tosiasiallisesta suostumuksen vapaaehtoisuudesta ei välttämättä voida puhua. Henkilö saattaa erehtyä pitämään järjestyksenvalvojaa toimenpiteeseen joka tapauksessa oikeu-

---

<sup>1087</sup> V-P Viljanen 2001, s. 114.

tettuna. Vaihtoehtoisesti hän saattaa ajatella myös pääsevänsä pois tilanteesta suostumalla tarkastukseen.

Koska vartioimisliiketoiminnassa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kyse julkisen hallintotehtävän suorittamisesta, on vielä paikallaan arvioida asian merkitystä erilaisessa tarkastustoiminnassa. Käytännössä esimerkiksi liikkeiden henkilöstöön kohdistuvat poistumistarkastukset suoritetaan siten, että vartijat tarkastavat joko kaikkien henkilöiden kantamukset tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi sattumanvaraisesti valittujen henkilöiden kantamukset. Käsitykseni mukaan muita vaihtoehtoja ei voidakaan perustuslain yhdenvertaisuus-perusoikeuden valossa pitää mahdollisina. Tämän vuoksi vartija ei voi kohdistaa tarkastusta esimerkiksi ensisijaisesti niihin, joita hän omien arvostustensa nojalla pitää epäilyttävinä henkilöinä.

Loukatun suostumuksen sääntelyä kirjoitetussa laissa tulisi vakavasti harkita. Jos säännöksen täsmällinen muotoilu rikoslain yleisissä opeissa olisi liian vaikeaa, pätevän suostumuksen edellytyksistä tulisi säätää ainakin yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevassa lainsäädännössä. Nykyisellään oppi sopii huonosti esimerkiksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin.<sup>1088</sup> Kuten esimerkiksi Nieminen on todennut, ongelmallista on myös se, että jos asiasta ei ole olemassa lakia, ei perusoikeusrajoituksen tueksi voi vedota perustuslakivaliokunnan asiassa ottamaan kantaan.<sup>1089</sup> Vaikka loukatun suostumusta koskevaa oppia voikin sanoa täydennetyn perusoikeusdoktriinilla, suostumuksen alaa ja pätevän suostumuksen edellytyksiä voisi eräissä tapauksissa olla syytä täsmentää. Yksityisten turvallisuuspalvelujen kohdalla sääntelyn piiriin voitaisiin saattaa tavallisimmin tosiasiasa suoritetut henkilön kantamuksiin ja ajoneuvoon kohdistuvat tarkastukset. Tällaisten tarkastusten suorittamiselle vartijan toimesta voitaisiin asettaa edellytykseksi, että henkilölle on annettu riittävä selvitys tarkastuksen tarkoituksesta ja vapaaehtoisuudesta.

## 8 Yhteenvetoa oikeuttamisperusteista

Kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käytön merkitys vartijan ja järjestysenvalvojan työssä on suuri. Kuitenkaan oikeuttamisperusteita ei voida sanoa suunnitellun ammattimaisen käyttöön. Tähän viittaavat mm. ne rikosoi-

---

<sup>1088</sup> Länsineva on perusoikeuskeskustelun kriittisiä pisteitä arvioidessaan muistuttanut, että jonkin oikeudenalan yleisten oppien liepeille saattaa esimerkiksi tradition voimasta jäädä elämään sellaisiakin aineksia, joita ei nykypäivänä voida enää vaivattomasti perustella. Länsineva ehdottaakin, että perusoikeusjärjestelmää voitaisiin käyttää apuna tällaisten jäänteiden kitkemiseksi. Ks. Länsineva 2004, s. 283. Mielestäni oppi loukatun suostumuksesta edustaa esimerkiksi tällaisesta jäänteestä.

<sup>1089</sup> Ks. Nieminen 2009, s. 34.

keudellista vastuuta tai paremminkin sen puuttumista koskevat ratkaisut, joita lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä on tehty. Selvää sinänsä on, että vartija ja järjestyksenvalvoja tai vaikkapa poliisimies toimivat virkavastuulla käyttäessään omia erityisiä toimivaltuuksiaan. Yhtä selvää on myös, ettei yksityiselle ihmiselle ole välttämättä syytä säilyttää virkavastuuta tämän joutuessa jonkin oikeuttamisperusteen käyttöä koskevaan tilanteeseen. Sen sijaan näiden tapaus-ten väliin jäävät tilanteet – tilanteet, joissa kaikille kuuluvia oikeuksia käytetään erityiset toimivaltuudet muutoinkin saaneen henkilön työssä – näyttäisivät jääneen toimivaa sääntelyä vaille. Ratkaisussa KKO 2004:175 omaksuttua doktriinia hätävarjelun ja virkavastuun suhteesta olisi syytä muuttaa ja katsoa virkavastuun aina olevan olemassa silloin, kun oikeuttamisperusteen käyttö on johtunut käyttäjän työstä. Ongelma vastuun ulottuvuudesta ratkeaisi näin paitsi poliisimiehen myös vartijan ja järjestyksenvalvojan kohdalla. Vastuu määräytyisi vastaavalla tavalla myös pakkotila- ja itseapu- sekä jokamiehen kiinniotto-oikeutta käytettäessä.

Hätävarjelun edellytysten muuttaminen siten, että hätävarjelu-oikeutta rajoittaa vain suhteellisuusperiaate oikeushyvien rajoittamisen sijasta, johtaa helposti eräänlaiseen superoikeuteen, jossa lähes mitä tahansa etuja voidaan suojella eräänlaisen intressipunninnan kautta. Sama koskee pakkotilaa. On sinänsä selvää, että kaikkia mahdollisia suojattavia oikeushyviä ei nyky-yhteiskunnassa voida määrittää. Kuitenkin pitäisi voida myös kysyä, miksi muita kuin perinteisesti suojattuja oikeushyviä pitäisi hätävarjelutoimin ylipäättään voida suojata. Tilanne ei ole ongelmallinen niinkään yksityishenkilön kohdalla, mutta vartijan ja järjestyksenvalvojan työssä laajentunut hätävarjelu-oikeus on vaarassa muodostua eräällä tavalla yleistoi- mivaltuudeksi. Toisaalta olisi myös muistettava, ettei esimerkiksi vartijalla ole päätehtävänsä omaisuuden varti- oinnin toteuttamiseksi useinkaan muita mahdollisuuksia kuin turvautua juuri hätävarjeluun. Poistamisen ja kiinniot- tamisen kaltaisia valtuuksia ei välttämättä voida pitää riittävinä silloin, kun suojattava omaisuus on akuutisti uhattuna. Vartijalle olisikin syytä säätää sellaiset erityiset toimivaltuudet, ettei tarvetta hätävarjeluun tai pakkotilaan turvautumiseen normaalitilanteessa olisi.

## VII JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

### 1 Yksityisten turvallisuuspalveluiden roolista ja julkisen vallan antamisesta niille

Virkamieshallintoperiaatteesta on Suomessa pidetty melko tiukasti kiinni. On katsottu, että julkisen vallan ydinalueen tulee olla hallinto-oikeudellisessa virkamiessuhteessa olevien käsissä. Tässä suhteessa keskeisenä lainsäädännöllisenä pidäkkeenä on nykyisen perustuslain 124 § ja ennen kaikkea sen säännös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisesta vain viranomaisille. Säännös jättää kuitenkin rajat auki tulkinnalle. Esimerkiksi se, määräytyykö julkisen vallan käytön merkittävyys pelkästään annettavien toimivaltuuksien laadun perusteella vai otetaanko arvioinnissa huomioon myös itse tehtävän luonne, ei selviä suoraan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Onkin huomattava, ettei Suomen perustuslaissa ole säännöstä, joka suoranaisesti estäisi poliisitoimen yksityistämisen, vaikka perustuslakivaliokunta onkin pitänyt yksityistämiskieltoa selvänä. Viime kädessä kyse on käsitykseni mukaan poliittisista arvostuksista: ratkaistessaan kysymyksiä järjestyksenvalvojille ja vartijoille annetun julkisen vallan merkittävyydestä, perustuslakivaliokunta olisi halutessaan saanut asiantuntijalausunnoista tukea muullekin kuin omaksumalleen linjalle. Varsinkin järjestyksenvalvojien toimintaa olisi voitu pitää myös merkittävänä julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä.

Se, että toimintaa hoitaa hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa oleva virkamies, ei välttämättä takaa, että toiminta täyttäisi ne edellytykset, joilla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa hallintokoneiston ulkopuoliselle. Kuitenkin tällaisesta ajattelusta on olemassa tiettyjä viitteitä. Julkisen vallan käyttöä koskevaa oikeusturvauhkaa merkitsee esimerkiksi se, että poliisin säilöönotto- ja pidätettyjen tilan vartijana tai määräaikaisena vanginvartijana voi toimia tyystin ilman toimivaltuuksien tai voimakeinojen käyttöön liittyvää koulutusta. Yksityisen turvallisuussektorin kohdalla tällaiset järjestelyt eivät mitä ilmeisimmin läpäisisi perustuslain 124 §:n seula.

Yksityisiä turvallisuuspalveluita ja niiden toteutusta koskeva lainsäädäntö on sekavaa ja hajanaista. Se on syntynyt eri aikoina ja muiden lakien lailla usein siten, että taustalla on ollut jokin käytännön tarve. Lakien syntyyn on syynä ollut useissa tapauksissa se, että olemassa olevan toiminnan on havaittu olevan tavalla tai toisella laittomalla pohjalla. Monissa tapauksissa taas laki on

sinänsä ollut olemassa joko samana tai muutettuna, mutta uusiutuessaan se on ennen pitkää joutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, jossa sen perustuslainmukaisuutta on jouduttu arvioimaan joko perusoikeuksien rajoitusedellytysten tai perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Uusimpana sääntelytapana voidaan erottaa lain pohjautuminen direktiivitason sääntelyyn, jolloin jäsenvaltiolla ei tosiasiallisesti ole muita mahdollisuuksia kuin saattaa laki vastaamaan direktiivitason sääntelyä. Esimerkiksi ilmailuliikenteen turvatarkastukset perustuvat ylikansalliseen sääntelyyn.

Ei ole vaikea löytää esimerkkejä tapauksista, joissa olemassa olevaa laitonta toimintaa on ryhdytty laillistamaan. Mm. järjestykseläin järjestyksenvalvojia koskevat säännökset ovat perustuneet tarpeelle laillistaa vartioiden pitkään jatkunut toiminta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kaupakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa. Vuonna 1994 voimaantullut laki lentoliikenteen turvatarkastuksista laillisti puolestaan vartioimisliikkeiden toiminnan ilmailuliikenteen turvatarkastustehtävässä. Tässä tapauksessa välittömänä ponttimena oli eduskunnan oikeusasiamiehen puuttuminen lainvastaisena pitämäänsä asiointiaan. Myös tuomioistuimissa ryhdyttiin harjoittamaan turvatarkastustoimintaa ennen toiminnan mahdollistavaa lakia. Tähänkin toimintaan oikeusasiamies joutui puuttumaan.

Edellä mainittujen esimerkkien osalta voidaan kysyä, miksi lainvastaiselle toiminnalle on luotu lain perusta. Miksi toimintaan ei yksinkertaisesti ole puututtu kieltämällä se? Vastaus löytyy käytännön realiteeteista: poliisilla ei ole ollut mitään tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa toimintaa hoitaakseen. Olisi vaikeaa – tai peräti mahdotonta – järjestää poliisille resursseja tehtäviin, joista se on tosiasiallisesti luopunut jo kauan sitten tai joita se ei mahdollisesti ole koskaan hoitanutkaan. Jälkimmäisessä tapauksessa onkin hieman harhaanjohtavaa puhua perustuslaissa mainitulla tavalla julkisen hallintotehtävän ”antamisesta”, koska antaminen ikään kuin käsittää oletuksen siitä, että poliisi olisi tähän asti vastannut tehtävän suorittamisesta. Lopputuloksena on joka tapauksessa ollut se, että lait ovat läpäisseet perustuslakivaliokunnan seulan joko sellaisinaan tai vähäisin muutoksin ja valiokunta on päättänyt pitämään toimintaa yksityisten turvallisuuspalvelujen hoitamana tarkoituksenmukaisena.

Toisena tyypillisenä yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevien lakien syntymekanismina voidaan mainita vanhojen, pitkään olemassa olleiden lakien uudistaminen, minkä vuoksi ne on jouduttu saattamaan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Valiokunnan tulkintakäytäntöä tarkasteltaessa voi havaita käytännön lieventyneen aste asteelta: kun perustuslain perusteluissa ensin on kokonaan suljettu pois yksityisen oikeus käyttää voimakeinoja, vähitellen on alettu katsoa, että tapauskohtaisesti tämä on mahdollista. Kun tähän perusteluun ei



ole enää voitu – toiminnan jatkuvan luonteen vuoksi – vedota, onkin todettu, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta on ratkaisevaa, ettei yksityiselle anneta ratkaisevasti suurempia toimivaltuuksia kuin joita on ns. jokamiehelle annettu. Lisäksi on jouduttu turvautumaan kosmeettisina pidettäviin mainintoihin laissa. Järjestyksenvalvojien roolia pelkästään poliisin toiminnan täydentäjinä ei luoda vielä sillä, että laissa mainitaan järjestyksenvalvojien toimivan poliisin apuna. Lainsäädännöllä ei voida luoda todellisuutta. Vasta empiirinen tarkastelu paljastaisi, vastaako järjestyksenvalvojien tosiasiallinen toiminta laissa esitettyä avustavaa tehtävää. Vastaavalla tavalla tosiasiallisena tehtävänä oleva yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muutu vähemmän yleiseksi vielä sillä, että epiteetti ”yleinen” jätetään pois säännöksen tekstistä.

Perustuslakivaliokunnan 1995 luoma perusoikeuksien rajoitusedellytysten luettelo ja vuoden 2000 perustuslakiuudistus ovat yksityisten turvallisuuspalveluiden osalta johtaneet siihen, että vasta viime vuosina näitä palveluja koskevat säännökset ovat joutuneet kriittiseen testiin. Onkin mahdollista, että muutetut lait eivät alun perin olisi läpäisseet tätä testiä, jos ne olisivat siihen ensimmäisen kerran voimaantullessaan joutuneet. Kun vuosikymmeniä jatkuneelta toiminnalta ei yhtäkkiä ole realistista myöskään pudottaa pohjaa pois, vaihtoehtoja ei ole jäänyt. Edellä on jo todettu, että turvallisuuspalveluiden toiminta on kaikissa säädöstilanteissa saatu joko sellaisenaan tai hieman muutettuna saatu mahdutettua perustuslain 124 §:n raameihin. Hyvällä syyllä voidaan kuitenkin myös kysyä, pitäisikö itse säännöstä muuttaa sen sijaan, että sen tulkintaa valiokunnan käytännössä ikään kuin jatkuvasti lievennetään. Käsitykseni mukaan voisi olla perustelua rajata itse säännöksessä merkittävän julkisen vallan käytön kriteerejä.

Perustuslain perusteluista ei löydy suoranaisia perusteluja sille, miksi itsenäinen oikeus voimakeinojen käyttöön on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Perusteluissa on tyydytty mainitsemaan tämä oikeus esimerkkinä tapauksesta, jossa yksityiselle sallitun ja kielletyn välinen raja ylittyy. Erikoista perustelujen esimerkissä on se, että lain säätämisvaiheessa on toki tiedetty useiden sellaisten säännösten olemassaolosta, joissa yksityiselle taholle on oikeus voimakeinojen käyttöön myönnetty. On tiedetty, että useissa tapauksissa yksityisille voimakeinojen käyttöoikeuden antavat säännökset eivät täytä perustuslain kriteerejä, jos lain perustelut otetaan ohjenuoraksi. Kuitenkaan ei ole otettu kantaa siihen, miten yksityiset ”voimankäyttöpalvelut” tulisi vastaisuudessa järjestää. Perusteluihin tukeutumalla ei voi tulla muuhun tulokseen kuin siihen, että perustuslain mukaan itsenäisen voimakeinojen käyttöoikeuden tulisi olla hallinto-oikeudellisessa virkamiesasemassa olevien yksinoikeus. Yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnalle ei jäisi näissä olosuhteissa suurta

merkitystä, koska vaikka toimivaltaa olisikin, sen käyttöä ei olisi mahdollisuus voimakeinoin turvata.

Yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toimintaa toimivaltuuksiansa käyttäjinä pidetään varsin hyvin perustein julkisen vallan käyttönä. Kyse on ennen kaikkea tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä. Vallan käyttöön on syytä liittää myös rikosoikeudellinen erityisvastuu: julkisen vallan käyttäjä ei voi vapautua rikosoikeudellisesta virkavastuusta vain sillä perusteella, että hän sattuu olemaan työntekijäasemassa. Kuitenkin jos vastuu on sama kuin julkiselta valtaa käyttävillä virkamiehillä, myös rikosoikeudellisen suojan pitäisi olla sama. Nyt näin ei kuitenkaan ole, vaan tietyt julkista valtaa käyttävät työntekijät – mm. vartijat ja järjestyksenvalvojat – on suljettu virkamiehen rikosoikeudellisen suojan ulkopuolelle.

Toiminnasta julkisena hallintotehtävänä saattaa seurata myös sellaisia elementtejä, jotka eivät alalle luontevasti sovellu. Esimerkiksi julkisen vallan käyttämiseen perustuva vahingonkorvausvastuu saattaa tulla yllätyksenä yksityisille turvallisuuspalveluille. Vastaavasti kysymys siitä, missä määrin toiminnan julkisen hallintotehtävän luonteesta seuraa hallintolain sovellettavuus toimintaan, on ongelmallinen. Viime kädessä voi sanoa, että kysymys on kulttuuriesta murroksesta: perustuslain muuttuminen on ulottanut yksityisiä koskevat vaikutuksensa myös sellaisille alueille, joita koskevat säännökset on alun perin tarkoitettu viranomaistoimintaan.

## **2 Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ja kaikille kuuluvat oikeuttamisperusteet**

Perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan katsonut merkittäväksi julkisen vallan käytöksi vasta toiminnan, jossa käytetään runsaasti jokamiehen oikeuksista poikkeavia toimivaltuuksia. Kun pysytellään jokamiehen oikeuksien piirissä, ongelmaa ei ole nähty olevan. Tätä voidaan pitää tietynlaisena ajatuksellisenä harhana: jokamiehen oikeudet on säädetty yksityishenkilön käytettäväksi täysin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa useimmiten on kyse tämän fyysisen koskemattomuuden loukkaamisesta. Näitä oikeuksia ei ole suunniteltu ammattikäyttöön. Kun vartijat ja järjestyksenvalvojat kuitenkin joutuvat niihin säännönmukaisesti turvautumaan – esimerkiksi henkilön koskemattomuuden suojaamisessa vartijalla ei uhkatilanteessa ole erityistä toimivaltuutta, vaan hätävarjelu on ainoa mahdollisuus – kyse on niiden käytöstä alkuperäisen käyttötarkoituksen vastaisella tavalla. Samanaikaisesti esimerkiksi hätävarjelulla suojattavien oikeushyvien rajoittamisesta on luovuttu, jolloin hätävarjeluun ammattimainen käyttäjä pystyy helposti turvautumaan tähän

oikeuteen eräänlaisena superoikeutena. Onkin ilmeistä, että rikoslain yleisten oppien säännösten uudistuksen yhteydessä ei ole osattu ennakoida kaikkia sellaisia vaikutuksia, joita kriteerien väljentämisellä on oikeuttamisperusteita ammattimaisesti käyttävien henkilöiden työhön. Itse asiassa kyse ei ole vartioiden ja järjestyksenvalvojen oikeuksien laskemisesta jokamiehen oikeuksien tasolle, vaan paradoksaalisesti niiden nostamisesta. Tarkoitus on kääntynyt itseään vastaan. Ongelmaa lisää vielä se, että vartijat ja järjestyksenvalvojat eivät jokamiehen oikeuksia käyttäessään toimi rikosoikeudellisella virkavastuulla. Ongelman voisi ratkaista siten, että vartijoille ja järjestyksenvalvoille säädettäisiin erikseen hätävarjelu-oikeutta vastaava toimivaltuus esimerkiksi omaisuuden tai henkilön suojaamisessa. Toimivaltuuksien lisäämiseen liittyy kuitenkin niiden institutionalisoitumisen ongelma: kun toimivaltuus on, sitä myös tavataan käyttää.

Kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttämiseen tosiasiallisina toimivaltuuksina liittyy myös tärkeitä systematiikkaa ja koherenssia koskevia näkökohtia. On selvää, että kun yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijät perustavat valtansa paitsi nimenomaisesti säädettyihin toimivaltuuksiin myös jokamiehen oikeuksiin, toimenpiteiden kohteena oleva henkilö ei voi käytännössä päästä perille siitä, mihin toiminta perustuu. Kun tähän järjestyksenvalvojen kohdalla lisätään vielä toimivaltuuksien erot eri alueilla ja alueen haltijaan työsuhteessa olevien järjestyksenvalvojen mahdollisuus käyttää hyväkseen aluetta koskevassa lainsäädännössä henkilökunnalle myönnettyjä valtuuksia, tilannetta voidaan pitää enemmän kuin sekavana.

Kun jokaiselle kuuluvat oikeuttamisperusteet ovat käytännössä täysin perustuslakikontrollin ulkopuolella, siitä seuraa myös muita lieveilmiöitä. Ammattimaistakaan toimintaa – ennen kaikkea omavartiointia – ei arvioida perustuslain näkökulmasta niin kauan kuin pysyttäydytään jokamiehen oikeuksien käytössä. Ongelmallista on myös, että omavartiointi ei edellytä lupaa ja on siten täysin viranomaisten kontrollimahdollisuuden ulkopuolella. Valvontamahdollisuus kohdistuu vain ammattimaiseen vartioimisliiketoimintaan, jota muutoinkin on tarkkaan säännelty. Toisaalta vähintään yhtä ongelmallisena on pidettävä sitä, ettei elinkeinotoimintana harjoitettava järjestyksenvalvojatoiminta, johon liittyy oikeus varsin perusoikeusherkkien toimivaltuuksien käyttöön, ole luvanvaraista elinkeinotoimintaa. Ne perusteet, jotka liittyvät vartioimisliiketoiminnan luvanvaraisuuteen, ovat suoraan siirrettävissä puoltamaan myös järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuutta.

Julkisen tilan muutokset johtavat väistämättä kysymykseen oikeudesta rajoittaa niillä liikkumista ja oleskelua tietyissä tapauksissa. Kehitys heijastuu jollakin tavoin myös yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden

toimivaltuuksiin. Kun julkinen tila aiemmin oli useimmiten myös julkisessa omistuksessa, kaupunkirakenne on viimeisten vuosikymmenien aikana muuttunut siten, että yksityisessä omistuksessa oleva tila yhä useammin on julkisessa käytössä. Yleisölle avoimen, mutta yksityisessä omistuksessa olevan tilan sääntely on puutteellista. Rikoslain julkisrauhasäännös jättää monia kysymyksiä avoimeksi. Julkisrauhan ulottuvuus ja tilan haltijan mahdollisuus kieltää tilan käyttötarkoituksesta poikkeava toiminta ovat tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Monissa maissa – esimerkiksi Suomessa – on lähdetty tosiasiaa siitä, että tilojen yksityinen haltija vastaa järjestyksenpidosta ja sen kustannuksista silloinkin, kun tila on yleiseen käyttöön tarkoitettu. Vastuu saattaa siten olla suurempi kuin valta määrätä tilan käytöstä. Ratkaisuvaihtoehtojen toisena ääripäänä olisi se, että yleisölle avoimen tilan käyttöoikeus rinnastuisi esimerkiksi puistoalueen käyttöoikeuteen. Yksityiselle omistajalle ratkaisu saattaisi kuitenkin olla kohtuuton. Toisena ääripäänä voitaisiin pitää common law-maiden käytäntöä, jossa omistajalla on melko rajaton valta päättää tilassa oleskelusta ja jossa yksityinen vartija toimii käytännössä omistajan ”agenttina” tämän vallan käytössä. Tämä johtaa kuitenkin helposti siihen, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sisältö jää riippumaan merkittävästi siitä, kuka alueen sattuu omistamaan.

Vähintä, mitä tilanteen selventämiseksi tässä suhteessa tulisi tehdä, olisi säätää tarkemmin jokamiehelle kuuluvista liikkumisoikeuksista. Tällä hetkellä julkis- ja kotirauhan suojan sekä jokamiehen oikeuden väliin jää eräänlainen katvealue, jossa punninnan kohteina ovat toisaalta henkilön liikkumisvapaus ja toisaalta alueen omistajan omistusoikeus. Onkin ilmeistä, että jokamiehen oikeuden jättäminen tavanomaisen oikeuden varaan ei vastaa enää urbaanin yhteiskunnan tarpeita. Se, mikä on pätenyt toisen metsämaalla tapahtuvan liikkumisen ja sitä koskevan oikeutuksen suhteen, ei välttämättä sovellukaan enää silloin, kun on kyse rakennetussa ympäristössä liikkumisesta.

### 3 Toimenpidesuosituksia

Olen edellä ottanut kantaa niihin toimiin, joihin lainsäätäjän olisi tutkimukseni perusteella ryhdyttävä systemaattisen ja koherentin sekä perusoikeusmyönteisen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan sääntelyn aikaansaamiseksi. Tiivistän esittämäni suositukset toimenpiteiksi seuraavasti:

1. Järjestyksenvalvojatoiminta olisi saatettava kokonaisuudessaan varti-  
oimisliiketoiminnan tavoin luvanvaraiseksi elinkeinotoiminnaksi.

2. Yksityisten turvallisuuspalvelujen ja poliisin toiminnan välisessä rajanvedossa olisi käytettävä muita apuvälineitä kuin vanhahtavaa ja monitulkintaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä.
3. Vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja tulisi saattaa RL 16:1:n mukaiselle virkamiehen suojaa koskevalle tasolle, koska kaikki ne suojan perusteet, joita on käytetty säännöksen nyt suojaamien ryhmien kohdalla, pätevät myös vartijaan ja järjestyksenvalvojaan.
4. Tavanomaiseen oikeuteen perustuvia jokamiehen liikkumisoikeuksia ei tulisi jättää kirjoittamattoman oikeuden varaan ja niiden käytöstä varsinkin ns. puolijulkisessa tilassa tulisi erikseen säätää. Samalla olisi käytävä keskustelua siitä, tulisiko julkisrauhan suojaaman alueen haltijan oikeutta antaa poistumiskehotuksia jollakin tavoin täsmentää.
5. Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien riittävydestä olisi säädettävä siten, että tarve turvautua ammattimaisesti jokamiehelle kuuluviin voimankäyttöoikeuksiin olisi mahdollisimman vähäinen.
6. Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien olisi myös oltava keskenään koherentissa suhteessa. Esimerkiksi rikokseen perustuva kiinniottaminen ei toisella ryhmällä saisi perustua erilliseen toimivaltuuteen, kun se toisella ryhmällä perustuu kaikille kuuluvaan jokamiehen kiinniotto-oikeuteen.
7. Siltä osin kuin julkista hallintotehtävää suorittava henkilö joutuu työhönsä liittyvässä tilanteessa turvautumaan jokamiehen voimankäyttöoikeuksiin, toiminnan olisi aina katsottava tapahtuvan rikosoikeudellisella virkavastuulla.
8. Hätävarjelulla suojattavat oikeushyvät tulisi rajata rikoslain yleisten oppien kokonaisuudistusta edeltäneelle tasolle.
9. Kaikilla järjestyksenvalvojilla tulisi olla samanlaiset toimivaltuudet riippumatta siitä, mille alueelle heidät on asetettu.
10. Oppia ns. loukatun suostumuksesta ei tulisi jättää pelkästään valtiosääntö- ja rikosoikeudellisen doktriinin varaan, vaan pätevän suostumuksen edellytyksistä olisi säädettävä lailla.

## 4 Lopuksi

Olisi syytä käydä keskustelua siitä, miten turvallisuuspalvelut yhteiskunnassa aiotaan järjestää. Näin voitaisiin esimerkiksi määrittää ne tehtävät, joiden on ehdottomasti kuuluttava poliisille ja toisaalta ne, joista yksityiset toimijat voisivat vastata. Selvää kuitenkin on, että johonkin yhteiskunnassa olemassa

olevaan tarpeeseen yksityiset turvallisuuspalvelut vastaavat, muuten palveluja ei ostettaisi. Olisi suotavaa, että tätä keskustelua käytäisiin avoimesti ja julkisesti. Muussa tapauksessa uhkana on juuri se kehitys, joka on jo osittain toteutunutkin: yksityiset turvallisuuspalvelut täyttävät sen tarpeen, johon poliisi ei vastaa, joko niin, että niillä on selvä lain tuki tai niin, että joudutaan liikkumaan ns. harmaalla alueella. Kun yhteiskunnan sisäiseen turvallisuuteen liittyvien palvelujen järjestämisen kokonaisuudesta ei käydä keskustelua, myös yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevat säännökset joutuvat hajalleen eri lakeihin. Kokonaisnäkemysten puuttuessa tyydytään vastaamaan yksittäistä erityiskysymystä koskevan sääntelyn tarpeeseen huomioimatta tätä kysymystä osana suurempaa kokonaisuutta. Tästä seuraa muun ohella se, että sääntelyn systemaattisuus kärsii. Toisaalta voidaan myös kysyä, missä määrin ylipäätään on mahdollista enää säädellä yksityisiä turvallisuuspalveluita kokonaisvaltaisen systemaattisesti. Palveluiden pirstoutumiskehityksestä on seurannut, että esimerkiksi rikosten paljastamistehtävää suorittavan vartijan toimivaltuuksien tarve on aivan erilainen kuin yrityksen vastaanottovirkailijana työskentelevän vartijan. Ei voida ajatella, että kaikille vartijoille tai järjestyksenvalvojen annettaisiin sellaiset toimivaltuudet, jotka koostuisivat kaikkien eri tehtävissä tarpeellisten toimivaltuuksien summasta. Ainakin vartijan ja järjestyksenvalvojan erillisaseman säilyttäminen laissa on perusteltua. Toisaalta arvokuljetustehtävien kaltaisten tehtävien sisällyttäminen osaksi vartioimisliiketoimintaa on sikäli tarpeetonta, että näissä tehtävissä erilliset toimivaltuudet eivät ole tarpeen.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen ja poliisin tehtävien rajanvetokriteerinä ei enää näyttäisi toimivan se, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä tehtävistä vastaisi poliisi. Tällä hetkellä näet lainsäädännössä ja käytännössä poliisille tähän tehtävään pyhitettyä aluetta ovat enää katu-, tori- ja puistoalueet. Jos järjestyspoliisityöryhmän esitys siitä, että vartioimisliikkeiden järjestyksenvalvojat voisivat ainakin rajatusti huolehtia järjestyksenpidosta myös näillä alueilla, saatetaan laissa voimaan, ympyrä on kokonaisuudessaan sulkeutunut. Toisaalta on vaikea määrittää sitä, mikä olisi poliisin ja yksityisten turvallisuuspalveluiden tehtävien oikea rajanvetokriteeri.

Jos suhdetta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen pidetään kuitenkin ratkaisevana rajanvetokriteerinä, eräs seikka on muistettava: on ongelmallista arvioida poliisille kuuluviksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviksi sellaisia tehtäviä, joista poliisi ei tosiasiallisesti huolehdi. Tällainen ajattelu voi johtaa siihen, ettei tarpeellisista tehtävistä huolehdi kukaan. Ne kriteerit, joilla jokin tehtävä arvioidaan LYTP 9 §:n tarkoittamaksi kielletyksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä käsittäväksi toiminnaksi, olisi joka tapauksessa arvioitava perusteellisesti uudelleen.

Arvioitaessa yksityisten turvallisuuspalveluiden roolia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on huomioitava vielä eräs seikka. Saattaa nimittäin olla aika arvioida uudelleen sitä yleisesti toistettua väittämää, jonka mukaan yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminta jakaa ihmiset A- ja B-luokkaan: niihin, joilla on varaa maksaa turvallisuudesta ja niihin, joilla ei ole. Järjestyksenvalvoja, joka pitää yllä järjestystä ja turvallisuutta kauppakeskuksessa, palvelee muidenkin kuin työnantajansa toimeksiantajan intressejä. Kyse saattaakin olla myös jaosta A- ja B-luokkiin totutusta poikkeavalla tavalla: niihin, jotka saavat nauttia henkilökohtaisen turvallisuutensa suojasta ja niihin, jotka tämän suojan maksavat. Kokonaan ei voida kuitenkaan sivuuttaa yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden työnantajien ja toimeksiantajien intressien merkitystä: on mahdollista, että nämä intressit ovat tärkeällä sijalla järjestyksen ja turvallisuuden käytännön sisältöä tuottaessa. Käyttäytymisnormit saattavatkin tämän vuoksi muodostua esimerkiksi kauppakeskuksessa toiseksi kuin mitä ne ovat kadulla. Poliisilla puolestaan ei ainakaan näennäisesti ole toimeksiantajan intressien painolastia harteillaan, vaan sen toiminta määräytyy objektiivisin perustein. Poliisikaan ei kuitenkaan ole vapaa ympäristönsä arvostuksista ja odotuksista. Poliisi ei välttämättä suhtaudu marginaaliryhmiin suvaitsevammin kuin esimerkiksi vartijat. Onkin mahdollista, että mahdolliset erot vartijoiden ja poliisin tuottaman yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sisällössä johtuvat pikemminkin tavasta, jolla tätä järjestystä tuotetaan. Jatkuvasti alueella partioivat yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijät saattavat puuttua sellaisiin asioihin, joihin reaktiivisesti toimiva järjestyspoliisin partio ei puutu. Toisaalta poliisi saattaa myös puuttua sellaiseen toimintaan, johon yksityiset turvallisuuspalvelut eivät puutu.

Vaikka yksityisestä turvallisuusalasta usein puhutaan perusoikeusherkkänä alana – toimintana, jolle on ominaista perusoikeusloukkausten jatkuva mahdollisuus – alan toiminnalla on suuri merkitys myös toimeksiantajien työntekijöiden perusoikeuksien suojaamisessa. Niillä alueilla, joilla ihmisiä liikkuu, toimii usein myös työntekijöitä. Työnantajan vastuu työturvallisuudesta määräytyy työturvallisuuslain mukaisesti. Vastuuta työnantaja ei voi välttää ohjeistamalla työntekijöitä ottamaan esimerkiksi uhkatilanteissa yhteyttä poliisiin ja toteamalla sitten, että työnantajasta riippumattomasta syystä poliisi ei ole saapunut ajoissa paikalle. Ottamatta kantaa siihen, missä tilanteessa vartijoiden palkkaaminen on operatiivisen työturvallisuuden ylläpitämiseksi optimaalista, voidaan kuitenkin todeta, että tällainen toimi voi joissakin tilanteissa olla ainoa keino työnantajan työturvallisuuslaista johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Jos poliisi ei kykene huolehtimaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, jäljelle jää kaksi vaihtoehtoa: siitä huolehtii joku muu taho

tai siitä ei huolehdi kukaan. Myöskään vaatimuksia riittävien poliisiresurssien takaamisesta ei mielestäni voida esittää ilman, että samalla otetaan kantaa oikeuspoliittisiin realiteetteihin: olisi myös tuotava julki, kuinka paljon poliiseja tarvitaan, mihin heidät sijoitetaan ja miten lisävirat rahoitetaan. Jos tähän ratkaisuun – turvallisuusongelmien ratkaisuun poliisin resursseja lisäämällä – halutaan turvautua, olisi samalla keskusteltava siitä, missä määrin alueen yksityinen omistaja ylipäätään on velvollinen vastaamaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kustannuksista silloin, kun alue on avoin kaikille ihmisille.

Suomalaisia yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevassa keskustelussa olisi kaikissa tapauksissa pidettävä mielessä sitä koskevan lainsäädännön edistyskelsisyys kansainvälisessä katsannossa. Useimmat niistä epäkohdista, joiden kansainvälisessä keskustelussa on katsottu liittyvän alaa koskevaan lainsäädäntöön tai pikemminkin sen puutteisiin, on Suomessa saatettu lainsäädännön avulla kuntoon. Järjestyksenvalvojien ja vartijoiden koulutusta ja toimivaltuuksia on Suomessa säädelty jo silloin, kun useista maista on alaa koskeva lainsäädäntö puuttunut kokonaan. Toimivaltuuksista on – vaikka niiden suhdetta jokamiehen voimankäyttöoikeuksiin voidaankin pitää ongelmallisena – säädetty tavalla, joka on läpäissyt perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta on huolehdittu asianmukaisesti ja alan valvontamekanismit ovat olemassa. Voidaankin sanoa, että ainakin osa niistä argumenteista, joilla aikanaan on perusteltu virkamieshallintoperiaatetta, on menettänyt merkityksensä yksityisen julkisen vallan käyttöön liitettyjen oikeusturvamekanismien vuoksi.





# *ABSTRACT*

The importance of private security services has grown significantly during the last few years. Security guards and crowd controllers usually operate in areas where the public has access. Traditionally it has been thought that the responsibility of maintaining public order should belong to the state and especially to the public police. However, private security officers are also taking care of tasks such as these to an increasing extent.

There is a great deal of literature concerning the reasons for the growing importance of private security. For example, many scholars have advocated the so-called mass private property-theory. According to the theory the explanation for the private security expansion is the rise in the amount of publicly used but privately owned areas. The other explanations concern, for example, fear of crime and terrorism and the proportional reduction of public police resources. However, one must keep in mind that private security is an older concept than the public police.

Very little research has been done concerning the legal powers of security officers. The purpose of this study is to examine these powers. Firstly, the goal is to find out under which conditions it has been possible to give public administration tasks to private security services according to the constitutional doctrine. In accordance with section 124 of the Constitution of Finland a public administrative task may be delegated to others than public authorities only by an Act or by virtue of an Act, if this is necessary for the appropriate performance of the task and if basic rights and liberties, legal remedies and other requirements of good governance are not endangered. If the task involves significant exercise of public powers, it can, however, only be delegated to public authorities. In practise, the interpretation doctrine of the constitution defines the limits under which the exercise of public powers can be delegated to private security employees.

Secondly, I have tried to research the limits of the powers of private security workers. Security guards and crowd controllers have got their own special powers but they also use every man's rights. The difference between them and an ordinary citizen, however, is that private security workers use these powers professionally.

The final purpose of this work is to give recommendations to legislators concerning the way private security services should be regulated. I have used

the methods of traditional jurisprudence, interpretation and systematization. The aim of the study in particular has been to create preconditions to more coherent private security legislation.

The results of this study suggest that the interpretation of the section 124 of the Constitution has become less strict. In justifications of the Constitution an independent right to use forcible measures is named as an example of significant exercise of public powers which can only be delegated to public authorities. According to interpretation doctrine of the Constitution Committee, it is, however, possible to give the independent right to use forcible measures to crowd controllers when the area of operation is restricted. Correspondingly, the right can also be delegated to security guards under the condition that their powers do not differ significantly from every man's powers.

The most important special power given to security guards and crowd controllers is their ability to remove people from their operation area. Crowd controllers also have the right to prohibit people from entering their operating area. According to the study the special powers appear to be quite reasonable. However, regulation concerning people's right to enter so-called quasi-public places should be regulated more precise.

The relationship between the special powers given to private security workers and every man's rights appears to be very problematic. Taking into account that security guards and crowd controllers do not use public powers when using forcible measures available to all citizens, the accountability of private security services is in some cases very narrow. When they use these measures professionally and since the limits, for example, of self-defense are looser than they used to be, their powers have features similar to the earlier general powers of the police.

# ASIAHAKEMISTO

## A

Asianomistaja-asema: 225 – 227

## E

Erityiset poliisivaltuudet: 160, 398 – 402

Etsintäkuulutettu: 312, 331, 341

## H

Henkilökohtainen koskemattomuus: 62, 183, 331, 349, 352, 435

Henkilön koskemattomuuden suojaaminen: 124, 126, 130, 136, 138, 140, 144, 174, 179, 220, 331, 332, 388

Hätävarjelu

- aikarajat: 402, 407 – 408

- individuaalinen malli: 403 – 404, 407

- oikeushyvät: 405 – 407

- velvollisuus paeta: 414 – 418

- yli-individuaalinen malli: 403 – 404, 407

## I

Isännänoikeudet: 267 – 268, 413

Itseapu: 84, 326, 354, 422 – 430

## J

Joukkoliikenneasema: 110 – 112, 191

Joukkoliikenneväline: 110 – 112, 187, 191

Joukkoliikenteen tarkastusmaksu: 345, 347 – 350

Julkinen hallintotehtävä: 151 – 153, 155, 175 – 176, 180, 184, 190, 198, 222, 332, 441

Julkisen vallan käyttö: 151 – 156, 176, 178 – 182, 185, 187 – 188, 190 – 191, 199, 207, 210 – 211, 219, 221 – 223, 252, 260, 348, 350, 393 – 394, 443, 446

Julkisrauha: 239, 242 – 247, 249, 254 – 255, 257, 259 – 260, 263 – 264, 269 – 270, 283, 293 – 295, 298, 299, 448

Järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen: 212 – 221, 225, 227

## K

Kaksoisstandardi: 383 – 384, 387

Kameravalvonta: 8 – 9

Kauppakeskus: 110, 112, 187, 189, 191

Kiinniottaminen

- järjestyksenvalvoja: 87 – 88, 186, 228, 301 – 303, 341

- vartija: 95 – 96, 178, 228, 296 – 297, 311 – 337, 362 – 364, 368 – 370

- voimakeinot kiinniottamisen yhteydessä: 355, 365 – 370

Kokoontumisvapaus: 64, 119, 164, 267

Kotirauha: 239, 245 – 246, 259 – 260, 263, 265, 268 – 270, 292 – 293, 298 – 299

Käskyvalta: 86, 121 – 122, 133, 154, 186, 234 – 235, 268, 282, 285 – 288, 291 – 292, 308, 345, 365

## L

Lainkonkurrenssi: 216 – 217

Legaliteettiperiaate (laillisuusperiaate): 61, 72, 109, 135, 209, 211 – 212, 223, 244, 317, 350, 393

Leirintäalueet: 109 – 110, 251, 277

Liikkumisvapaus: 62, 331, 335, 352, 448

Loukatun suostumus: 314, 430 – 441

Luottamuksensuojaperiaate: 236

Luvanvaraisuus: 91, 94, 96, 105 – 109, 448

## M

Majoitus- ja ravitsemisliikkeet: 116, 247 – 251

Mass private property-teoria: 42 – 45

Metallinpaljastin: 272, 278, 338 – 339

## O

Objektiviteettiperiaate: 236 – 237

Oikeuttamisperuste: 155, 208, 319, 335, 379 – 382, 427, 441 – 442

Omaisuuuden vartiointi: 73, 91, 94, 124 – 125, 129 – 130, 136, 138, 140 – 141, 174, 179, 220, 318, 331 – 332, 338

Omavartiointi: 94, 99 – 100, 108, 115, 124, 128, 155, 447

Omistusoikeus: 32, 58, 64, 85, 239, 268, 427, 448

Ongelmakeskeinen lainoppi: 19 – 20

## P

Pakkotila: 303, 354, 371 – 372, 418 – 422, 429

Panopticon: 35

Politia: 31

Poistaminen

- järjestyksenvalvoja: 86, 88, 116, 215, 228 – 229, 281 – 290, 349

- vartija: 91, 95 – 97, 128 – 138, 215, 228 – 229, 290 – 301

- voimakeinot poistamisen yhteydessä: 355 – 357, 365 – 368

Policing: 51, 68 – 69

Porttikielto: 88 – 90, 229, 275, 296, 400

Primäärinormi: 160, 200, 288, 358 – 365, 374

Päihtymys: 272 – 275, 281 – 282, 284

Pääsyn estäminen: 271 – 281

## R

Rikoksen paljastaminen: 124, 126 – 127, 129 – 130, 138, 140

Rikosoikeudellinen virkavastuu: 144, 165 – 166, 168 – 170, 174, 184, 193, 207 – 212, 220, 222 – 224, 316, 331 – 332, 350, 381, 389, 391, 408, 412, 442, 447, 449, 452

## S

Sananvapaus: 63, 231, 234, 253 – 254, 256 – 257, 259

Sekundäärinormi: 160, 200, 353, 358 – 365

Sosiaalinen kontrolli: 3, 49, 427

Suhteellisuusperiaate: 22, 60, 170, 173, 176, 199, 234 – 238, 321 – 322, 324, 354, 376, 382, 404 – 405, 407, 417, 428, 442

Supistava tulkinta: 22 – 23, 329, 350, 406

Syrjintä: 58 – 60, 294 – 295, 300

Säilössäpito: 186, 191, 228, 302 – 310, 336 – 337, 377

## T

Tarkoitussidonnaisuuden periaate: 122, 231, 236, 257

Teleologinen tulkinta: 23 – 24

Tilaisuuden keskeyttäminen: 288 – 290

Toimialue: 86 – 87, 122 – 123, 143

Toimivalta: 155 – 156, 168, 228 – 236, 238, 286

Turvallisuus-perusoikeus: 55 – 58

Turvallisuustarkastus: 337 – 344

Turvatarkastus: 156 , 158 – 159, 196 – 198, 200, 362, 434 – 436

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: 22, 119, 174, 181, 194, 197, 238, 284 – 285, 289, 313, 344, 346, 363, 365, 393, 402  
Törkeän rikoksen ilmoittaminen: 146 – 149

## V

Valokuvaaminen: 252 - 259  
Vapaudenriisto: 157, 297, 302, 320, 321, 323, 336  
Vartioimisalue: 7, 119, 123, 143, 295 – 299  
Vartioimiskohde: 96, 123 – 124, 136  
Vastarinta: 365 – 368  
Virkamieshallintoperiaate: 150 – 151, 152, 159, 162, 169, 184, 202, 402, 452  
Voimankäyttövälineet: 100, 110, 112 – 113, 180, 362, 376 – 377  
Väkivaltainen, uhkaava tai meluava käytös: 87 – 88, 95, 159, 276, 282 – 285, 361

## Y

Ydinenergia: 198 – 200, 361 – 364  
Yhdenvertaisuus: 59, 236, 439  
Yksityinen pysäköinninvalvonta: 260 – 262  
Yksityisetsivä: 53, 105, 127 – 129  
Yleinen kokous: 117 – 118, 123, 279 – 280, 302  
Yleisötilaisuus: 117 – 118, 123, 273, 277, 279 – 280, 345  
Yleinen paikka: 241 – 242, 279 – 281, 298